MÉMOIRE

DU

GRAND CONSEIL DES CRIS (EEYOU ISTCHEE) / ADMINISTRATION RÉGIONALE CRIE

À LA

COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DES RESSOURCES NATURELLES

DE

L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

SUR LE

PROJET DE LOI 43, LA *LOI SUR LES MINES*

QUÉBEC

11 SEPTEMBRE 2013

TABLE DES MATIÈRES

I. SOMMAIRE 1

II. INTRODUCTION 6

III. CONTEXTE 7

A. LES CRIS ET EEYOU ISTCHEE 7

B. DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES 10

C. LA CONVENTION DE LA BAIE-JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS 10

D. LA PAIX DES BRAVES 11

IV. L'ACTIVITÉ MINIÈRE DANS EEYOU ISTCHEE 14

A. POLITIQUE MINIÈRE DE LA NATION CRIE 14

B. ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES 14

V. NOUVEAU RÉGIME DE GOUVERNANCE DANS LE TERRITOIRE EEYOU ISTCHEE BAIE-JAMES 15

A. GOUVERNEMENT RÉGIONAL EEYOU ISTCHEE BAIE-JAMES 16

B. GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE 16

VI. PROJET DE LOI 43, LA *LOI SUR LES MINES* 17

A. INTRODUCTION 17

B. DEVOIR DE CONSULTATION 18

C. L'OBJET DE LA LOI 19

D. PHASE D'EXPLORATION 19

1. Général 19

2. Avis – claims et travaux d'exploration 20

3. Plan de réaménagement et de restauration 21

4. Évaluation environnementale 21

5. Planification et déclaration – Travaux d'exploration 22

6. Réserve ou Soustraction 23

7. Délimitation – Incompatibilité et compatibilité conditionnelle 24

E. PHASE D'OPÉRATIONS 26

8. Plan de réaménagement et de restauration 26

9. Évaluation environnementale 26

10. Éviter les conflits 26

11. Ententes sur les retombées économiques 27

12. Publication des ententes 28

F. PHASE DE RÉAMÉNAGEMENT ET DE RESTAURATION 31

13. Contribution pour les sites abandonnés 31

14. Plan de réaménagement et de restauration..... 31
15. Garantie financière 31
16. Garantie – Exploration 31
17. Libération des obligations 32
18. Contamination historique..... 32
G. POUVOIRS DU MINISTRE..... 33
1. Délégation..... 33
VII. CONCLUSION..... 33

I. SOMMAIRE

1. Le projet de loi 43, la *Loi sur les mines*, contient nombre d'éléments novateurs et positifs. Les Cris appuient ces éléments, tel que l'emphase sur une meilleure protection environnementale et le rôle accru des gouvernements locaux dans la coordination de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire. Selon les Cris, d'autres éléments méritent une clarification et un ajustement.

2. Les Cris se situent dans un contexte particulier en ce qui a trait au développement nordique des ressources. Pendant 50 ans, les Cris étaient exclus de toute participation au développement des ressources et à l'activité minière dans leur territoire traditionnel d'Eeyou Istchee. Les bénéfices de l'activité minière – les emplois, les contrats, le logement et le développement économique – ont profité surtout aux communautés non-autochtones. Pour leur part, les Cris étaient exclus des bénéfices de l'activité minière alors qu'ils en subissaient les impacts négatifs – détérioration environnementale, relocalisation de leurs communautés et perturbation de leurs activités traditionnelles.

3. Débuté au tournant des années 70, le projet hydroélectrique de la Baie-James aggrava cette exclusion des Cris. Malgré l'ampleur et les impacts énormes de ce projet sur le territoire et le mode de vie cri, les Cris n'ont pas été consultés sur le projet et l'on n'a pas cherché à obtenir leur consentement. Les Cris ont été forcés d'intenter des procédures judiciaires afin de protéger leurs droits ancestraux et leur titre aborigène, leur environnement et leur mode de vie traditionnel.

4. Ces procédures judiciaires ont entraîné des négociations qui menèrent à la signature en novembre 1975 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, entre les Cris, les Inuits, le Québec et le Canada.

5. La CBJNQ est un accord de revendications territoriales et un traité en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et les droits des Cris prévus à la CBJNQ sont des droits existants issus de traité, reconnus, confirmés et protégés par les articles 35 et 52 de

la *Loi constitutionnelle de 1982*.[1] Ces droits issus de traité l'emportent sur toute loi incompatible.

6. Pendant plusieurs années suite à la signature de la CBJNQ, les relations entre les Cris et les gouvernements du Québec et du Canada furent difficiles. De nombreux différends se sont présentés avec le Québec, notamment sur leur défaut d'honorer ses engagements en vertu de la CBJNQ, son intention de procéder avec le développement hydroélectrique de Grande-Baleine et sa gestion du secteur forestier dans le territoire d'Eeyou Istchee. Durant les années 1990, les Cris se sont vus obligés d'intenter de nombreux recours judiciaires afin d'obtenir réparation pour ces problèmes.

7. Au début des années 2000, les Cris et le Québec, dirigés par le Grand Chef Ted Moses et l'ancien premier ministre Bernard Landry, ont décidé de mettre de côté ces vieux différends et de négocier une nouvelle relation de nation à nation entre le Québec et les Cris. Ces négociations menèrent à la signature, en février 2002, de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, fréquemment appelée la « Paix des braves ».

8. La Paix des braves fut un point tournant dans les relations entre les Cris et le Québec. Autrefois marquée par la confrontation et le conflit, la relation a évolué vers la collaboration et le partenariat. Ceci était et demeure un accomplissement remarquable qui a contribué à la prospérité des Cris, du Québec, des Jamésiens et de tous les Québécois.

9. Sous l'égide de la Paix des braves, les Cris ont convenu d'assumer certaines obligations du Québec en vertu de la CBJNQ en matière de développement économique et communautaire cri et le Québec a convenu de financer la réalisation de ces obligations par les Cris.

10. La Paix des braves a également établi un nouveau partenariat entre le Québec et les Cris pour un développement responsable des ressources dans Eeyou Istchee. Elle prévoyait le

---

[1] *Québec (Procureur général) c. Moses*, 2010 CSC 17, [2010] 1 R.C.S. 557 ("***Moses***").

consentement des Cris au projet Eastmain A-A/Rupert, sous réserve d'une évaluation environnementale. Elle créait un nouveau « régime forestier adapté » dans Eeyou Istchee.

11. Quant à l'activité minière, la Paix des braves a engagé le Québec à encourager la conclusion d'ententes entre les promoteurs et les Cris concernant les mesures remédiatrices, l'emploi et les contrats en regard de toutes activités minières futures dans le Territoire.

12. En 2010, les Cris adoptèrent la *Politique minière de la Nation crie*. La Politique prévoit que les Cris appuient le développement des ressources dans le territoire d'Eeyou Istchee, à condition que leurs droits soient respectés, que des mesures appropriées soient prises pour protéger l'environnement et les activités traditionnelles des Cris, et que des bénéfices échoient aux communautés cries.

13. En vertu de la Paix des braves et de la Politique minière de la Nation crie, les Cris ont commencé à négocier des ententes avec des sociétés minières. Ces ententes ne sont pas basées sur une obligation statutaire spécifique. Elles reposent plutôt sur la reconnaissance par les compagnies minières du statut particulier des Cris en vertu de la CBJNQ et de la nécessité de s'assurer de l'appui des Cris à leurs projets.

14. Bien que ces ententes prennent en considération le statut particulier des Cris en vertu de la CBJNQ, elles ne créent pas « deux classes » de citoyens, pas plus qu'elles n'accordent aux Cris des préférences indues. Au contraire, ce sont des ententes « de rattrapage » qui permettent aux Cris, pour la première fois, de relever les défis auxquels ils ont longtemps fait face en matière d'opportunités de formation, d'emploi et de contrats. De cette façon, ces ententes commencent à remédier à l'exclusion historique des Cris du secteur minier et à assurer aux Cris les bénéfices d'un développement longtemps réservés aux communautés non-autochtones.

15. Ces ententes sont des ententes privées entre les Cris et les compagnies minières. Elles contiennent des informations sensibles et confidentielles. Il n'y a pas d'intérêt public impérieux qui exige la divulgation de ces ententes. Au contraire, l'intérêt public milite en

faveur de la négociation de partenariats et d'ententes de collaboration entre les compagnies minières et les communautés autochtones. Ce sont ces partenariats qui ont permis l'exploitation ordonnée des ressources minérales du Nord du Québec. Cette exploitation se fait au bénéfice, non seulement des communautés autochtones, mais de l'ensemble des Québécois.

16. Les négociations des ententes sur les répercussions et les avantages ne peuvent pas être menées en public et les ententes qui en résultent sont sensibles, tant pour la partie autochtone que pour les compagnies minières. La publication viendrait nuire à la conclusion de telles ententes et viendrait entraver le développement minier dans le Nord-du-Québec.

17. L'exigence dans le projet de loi 43 de publier les ententes entre les Cris et les compagnies minières viendrait nuire à leur négociation et à leur conclusion. Ce faisant, l'exigence de publication risque d'aller à l'encontre d'un des principaux objectifs de la Paix des braves, qui est d'encourager la conclusion de telles ententes.

18. Une telle exigence, mettant en péril la conclusion d'ententes avec les Cris, aurait comme conséquence non voulue de miner l'appui des Cris à toute forme de développement des ressources dans le territoire d'Eeyou Istchee, incluant l'activité minière. Ceci pourrait réduire à néant l'une des principales réalisations de la Paix des braves, la mise sur pied d'une nouvelle relation entre les Cris, le Québec et l'industrie pour un développement responsable des ressources dans Eeyou Istchee.

19. Cette exigence de publication devrait être retirée du projet de loi 43 en ce qui a trait aux ententes entre les compagnies minières et les communautés autochtones.

20. En juillet 2012, les Cris et le Québec signaient l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le Gouvernement du Québec*. Des éléments-clé de l'Entente sur la gouvernance ont été incorporés à la CBJNQ par le biais de la Convention complémentaire no. 24. L'Entente sur la gouvernance a également été approuvée par une loi du Québec, le projet de loi 42, la *Loi*

instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie.[2]

21. La nouvelle Entente sur la gouvernance, la Convention complémentaire no. 24 et la Loi sur la gouvernance investissent le Gouvernement de la nation crie de nouvelles compétences, de nouvelles fonctions et de nouveaux pouvoirs en vertu des lois du Québec sur les terres de Catégorie II en matière de gestion municipale et régionale, de gestion de ressources naturelles et de gestion des terres. Le projet de loi 43 ne prend pas en considération ces nouvelles compétences et nouveaux pouvoirs du Gouvernement de la nation cri. Le projet de loi 43 devrait être modifié afin d'en tenir compte, notamment en ce qui concerne la coordination de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire.

---

[2] L.Q. 2013, c. 19, sanctionnée le 14 juin 2013.

II. INTRODUCTION

22. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) (« **GCC(EI)** ») est l'entité politique qui représente les quelque 18 000 Cris d'Eeyou Istchee, les terres traditionnelles des Cris à la Baie-James. L'Administration régionale crie (« **ARC** ») a été constituée en vertu de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et la *Loi sur l'Administration régionale crie*[3] en tant qu'organe administratif du gouvernement de la Nation crie.

23. Depuis près de 40 ans, les Cris ont signé de nombreuses ententes avec les gouvernements du Québec et du Canada. Ces ententes créent ainsi un environnement juridique unique dans le territoire d'Eeyou Istchee. Elles incluent, entre autres :

(a) la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (« **CBJNQ** »), signée en 1975 avec le Canada et le Québec (et amendée depuis par le biais de 24 ententes complémentaires);

(b) l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, signée en 2002, fréquemment appelée la « Paix des braves »;

(c) l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*, conclue en 2008; et

(d) l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le Gouvernement du Québec*, conclue le 24 juillet 2012. Cette entente a été récemment approuvée par le projet de loi 42, la *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie*.[4]

24. La CBJNQ est un accord sur des revendications territoriales et un traité en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les droits des Cris prévus à la CBJNQ

---

[3] L.R.Q., c. A-6.1.

[4] L.Q. 2013, c. 19, sanctionnée le 14 juin 2013.

sont des droits existants issus de traité, reconnus et protégés par les articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.[5]

25. La CBNJQ a été approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par une loi du Québec, la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*[6], et par une loi fédérale, la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*.[7]

26. En vertu de l'article 2.2 de la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois* et de l'article 3(2) de la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, les Cris jouissent des droits, privilèges et avantages prévus à la CBJNQ à titre de droits statutaires.

27. De plus, l'article 7 de la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois* et l'article 8 de la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois* prévoient qu'en cas de conflit ou d'incompatibilité entre ces lois et les dispositions de toute autre loi s'appliquant sur le Territoire (tel que défini dans ces lois), ces lois l'emportent dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.

28. Le projet de loi 43, la *Loi sur les mines*, doit respecter les droits des Cris d'Eeyou Istchee en vertu de la CBJNQ, la Paix des braves, l'Entente sur la gouvernance et la Loi sur la gouvernance.

III. CONTEXTE

A. LES CRIS ET EEYOU ISTCHEE

29. Il y a plus de 18 000 Cris d'Eeyou Istchee et environ 16 000 d'entre eux résident dans les neuf communautés cries. Pendant des millénaires, les Cris ont vécu sur les terres traditionnelles d'Eeyou Istchee, ou Baie-James, Nord-du-Québec.

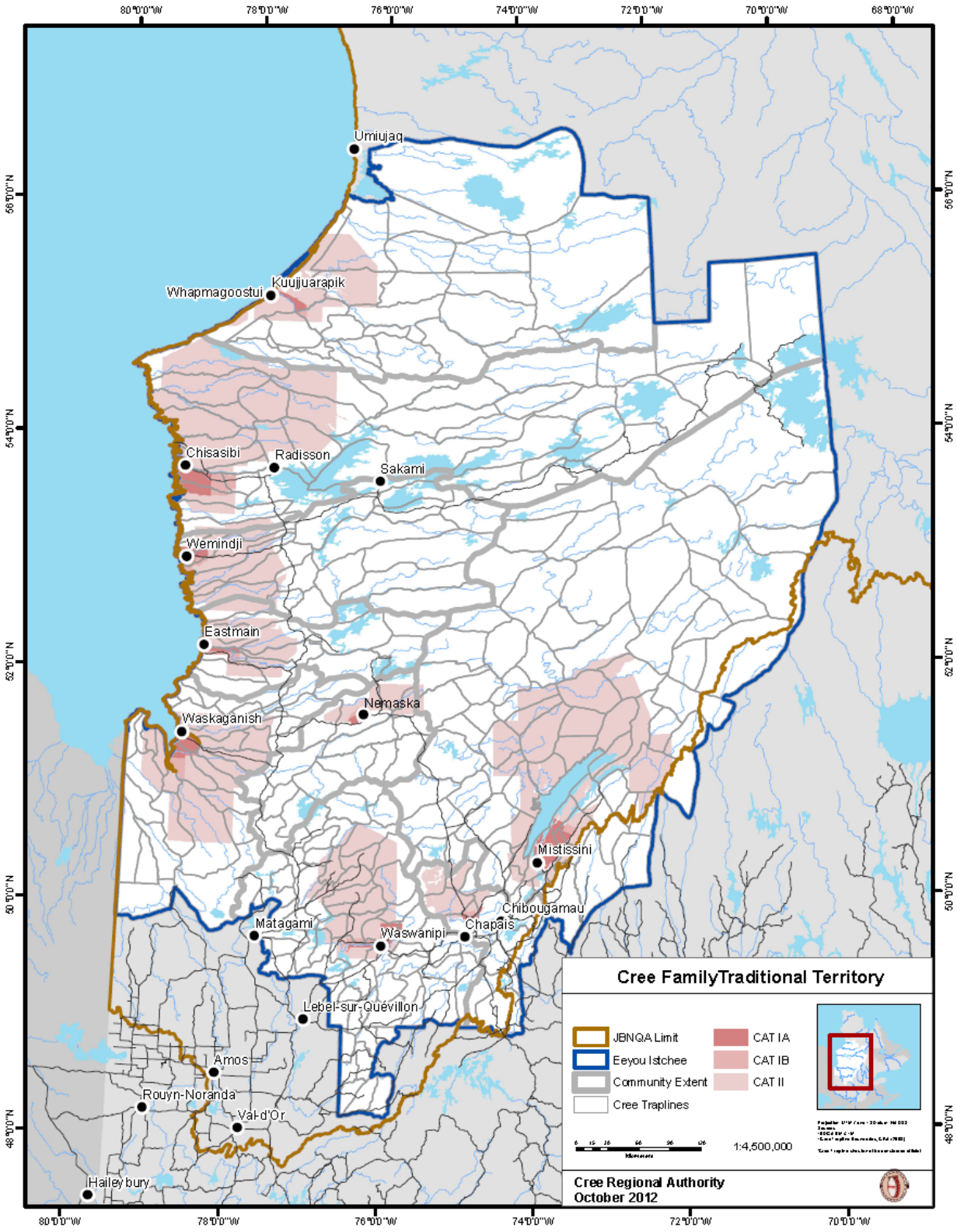
---

5 *Québec (Procureur général) c. Moses*, 2010 CSC 17, [2010] 1 R.C.S. 557 ("***Moses***").
6 L.Q. 1976, c. 46, maintenant L.R.Q., c. C-67.
7 L.C. 1976-77, c. 32.

30. L’ensemble d’Eeyou Istchee est intensivement utilisé et géré par les Cris dans le cadre de leurs activités traditionnelles de chasse, pêche et trappage, qui demeurent le fondement de leur culture. L’étendue de l’utilisation et de l’occupation d’Eeyou Istchee est illustrée sur la carte ci-jointe des territoires familiaux traditionnels cris.

31. L’occupation crie du Territoire Eeyou Istchee Baie-James n’est pas restreinte aux activités traditionnelles. Bien que toujours très engagés dans leur culture traditionnelle, les Cris sont devenus de plus en plus impliqués dans d’autres formes d’activités économiques dans le territoire d’Eeyou Istchee.

32. Depuis plus de trente ans, les Cris ont activement bâti des partenariats avec leurs voisins, les Jamésiens, et avec des entreprises partout au Québec. Les Cris ont conclu des ententes avec Hydro-Québec, de même qu’avec des compagnies forestières et minières. En l’espace de deux générations, les Cris ont démontré qu’ils sont prêts à « faire des affaires ». Les Cris ont établi une feuille de route en tant qu’associés fiables dans le développement durable du nord du Québec, pour leur propre bénéfice et celui de tous les Québécois.


Umiujaq
Whapmagoostui
Kuujjuarapik
Chisasibi
Radisson
Sakami
Wemindji
Eastmain
Nemaska
Waskaganish
Mistissini
Chibougamau
Chapais
Matagami
Waswanipi
Lebel-sur-Quévillon
Amos
Rouyn-Noranda
Val-d'Or
Haileybury
Cree FamilyTraditional Territory
JBNQA Limit
Eeyou Istchee
Community Extent
Cree Traplines
CAT IA
CAT IB
CAT II
1:4,500,000
Cree Regional Authority
October 2012

B. DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES

33. Un changement radical s'est opéré au courant des 50 dernières années dans le rôle des Cris d'Eeyou Istchee quant au développement des ressources. Il y a cinquante ans, le développement était initié et mené par des étrangers, pratiquement sans consultation et implication des Cris.

34. L'activité minière n'est pas récente dans le Territoire d'Eeyou Istchee. Pendant les années 50, des mines ont débuté leurs activités à plusieurs endroits dans la portion sud du Territoire. Les activités d'exploration ont continué activement durant les années 70.

35. Malgré tout, pendant cinquante ans, les Cris étaient exclus de toute participation à l'activité minière dans leur territoire traditionnel d'Eeyou Istchee. Les bénéfices de l'activité minière – les emplois, les contrats, le logement et le développement économique – ont profité surtout aux communautés non-autochtones. En revanche, les Cris furent exclus de tout bénéfice de l'activité minière, alors qu'ils en subissaient les impacts négatifs – détérioration environnementale, relocalisation de leurs communautés et perturbation de leurs activités traditionnelles. À titre d'exemple, la communauté crie d'Oujé-Bougoumou fut obligée de se relocaliser à sept reprises durant les 50 dernières années en raison de l'activité minière sur son territoire traditionnel.

C. LA CONVENTION DE LA BAIE-JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS

36. En 1970, le gouvernement du Québec annonçait l'immense projet hydroélectrique de la Baie-James. Cet énorme projet allait radicalement affecter le territoire traditionnel cri d'Eeyou Istchee et leur mode de vie traditionnel basé sur la chasse, la pêche et le trappage. Cependant, les Cris ne furent pas consultés et l'on n'a pas cherché à obtenir leur consentement. Les Cris ont été forcés d'intenter des procédures judiciaires afin de protéger leurs droits ancestraux et leur titre aborigène, leur environnement et leur mode de vie traditionnel.

37. Ces procédures judiciaires ont entraîné des négociations entre les Cris, les Inuits, le Québec et le Canada qui menèrent à la signature en novembre 1975 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*.

38. La CBJNQ est le premier traité moderne de revendications territoriales autochtones au Canada. En 1982, la CBJNQ reçoit une protection constitutionnelle en tant que traité en vertu des articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

39. La CBJNQ est un document complexe, contenant 30 chapitres traitant d'une foule de sujets comme le régime des terres cries, le gouvernement local et régional, la santé, l'éducation, la justice et la police, le développement économique et communautaire, un programme novateur de sécurité du revenu pour soutenir les activités traditionnelles cries et plus encore.

D. LA PAIX DES BRAVES

40. Lors de la signature, la CBJNQ avait été envisagée comme un partenariat entre les Cris et le Québec pour la gouvernance et le développement de la Baie-James. Pourtant, pendant plusieurs années après sa signature, la promesse d'un tel partenariat ne fut pas tenue.

41. Pendant les années 80 et 90, plusieurs différends se sont présentés portant sur le défaut par le Québec d'honorer ses obligations en vertu de la CBJNQ, son intention de procéder avec le développement hydroélectrique de Grande-Baleine et sa gestion du secteur forestier dans Eeyou Istchee. Durant les années 1990, les Cris se sont vus obligés d'intenter de nombreux recours judiciaires afin d'obtenir réparation sur ces sujets.

42. Au début des années 2000, les relations entre les Cris et le Québec se retrouvaient dans une impasse. C'est à ce moment que les Cris et le Québec, sous le leadership de l'ancien Grand chef Ted Moses et de l'ancien premier ministre Bernard Landry, ont décidé de mettre de côté ces vieux différends et de négocier une nouvelle relation de nation à nation. Ces négociations menèrent à la signature, en février 2002, de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, fréquemment appelée la « Paix des braves ».

43. La Paix des braves fut un point tournant dans les relations entre les Cris et le Québec. Autrefois marquée par la confrontation et le conflit, la relation a évolué vers la collaboration et le partenariat. La Paix des braves a établi un partenariat durable entre les Cris et le Québec pour le développement de la richesse des ressources d'Eeyou Istchee –

énergie, mines et foresterie. Ce partenariat a contribué à la prospérité non seulement des Cris, mais également des Jamésiens et de tous les Québécois.

44. En termes généraux, la Paix des braves a établi une relation de nation à nation entre les Cris et le Québec, basée sur le respect mutuel, une autonomie accrue des Cris et un nouveau partenariat entre les Cris et le Québec dans le développement des ressources :

> **2.3** La présente Entente permet de marquer une étape importante dans une nouvelle relation de nation à nation, ouverte, respectueuse de l'autre communauté et favorisant une responsabilisation de la nation crie dans son propre développement et ce, dans le contexte d'une plus grande autonomie.
>
> **2.4** Le Québec encouragera et facilitera la participation des Cris de la Baie-James à des projets de développement forestier, hydroélectrique et minier dans le Territoire par le biais de partenariats, d'emplois et de contrats.
>
> **2.5** La présente Entente a pour objets :
>
> a) L'établissement d'une nouvelle relation de nation à nation, fondée sur la volonté commune des parties de poursuivre le développement du Territoire conventionné de la Baie-James et de rechercher l'épanouissement des Cris et de la nation crie dans un contexte de modernisation croissante;
>
> b) Une responsabilisation accrue de la nation crie par rapport à son développement économique et communautaire et, ce faisant, une plus grande autonomie et capacité à répondre, en partenariat avec le Québec, aux besoins de la population crie;
>
> c) L'établissement de moyens afin de permettre aux parties de travailler ensemble à la mise en valeur des ressources minières, forestières et hydroélectriques sur le Territoire pour la période de l'application de cette Entente;
>
> d) Le règlement, dont quittance telle qu'identifiée à la présente Entente, pour la période de l'application de l'Entente, des dispositions identifiées dans cette Entente relatives au développement économique et communautaire des Cris contenues dans la CBJNQ (telle qu'amendée, le cas échéant, par les Conventions complémentaires), y compris celles traitant de la nature, de la portée et de la mise en vigueur des engagements du Québec à cet égard;
>
> e) Le règlement définitif ou le désistement définitif des litiges opposant les Cris au Québec et à la SDBJ, tel que le prévoit la présente Entente et un processus afin de régler les litiges opposant les Cris, Hydro-Québec et la SEBJ;

> […] [Soulignements ajoutés]

45. Un des éléments majeurs de la Paix des braves est la prise en charge par les Cris de certaines obligations du Québec en vertu de la CBJNQ portant sur le développement économique et communautaire cri. En retour, le Québec s'est engagé à fournir aux Cris le financement nécessaire à cette fin.

46. Contrairement à certaines impressions, le financement fourni aux Cris par le Québec en vertu de la Paix des braves n'est pas une redevance. Il s'agit plutôt d'un paiement contractuel par le Québec du coût de la prise en charge par les Cris de certaines obligations du Québec en vertu de la CBJNQ. Ces paiements prennent en considération la capacité de payer du Québec, tel que déterminée en partie par la valeur des ressources extraites du territoire d'Eeyou Istchee. Ils prennent également en considération les besoins évolutifs des Cris en matière de développement économique et communautaire.

47. Tel que noté, un autre élément central de la Paix des braves est la mise sur pied d'une relation de nation à nation entre le Québec et les Cris pour un développement responsable des ressources dans Eeyou Istchee. La Paix des braves prévoit le consentement des Cris au projet d'Hydro-Québec Eastmain 1-A/Rupert, sous réserve d'une évaluation environnementale. Elle crée un nouveau « régime forestier adapté » en Eeyou Istchee.

48. L'activité minière est visée par la Chapitre 5 de la Paix des braves. L'article 5.2 engage le Québec à encourager des ententes entre les promoteurs et les Cris en regard de toutes activités minières futures dans le Territoire :

> **5.2** Le Québec facilitera et encouragera la signature d'ententes entre les promoteurs et les Cris concernant les mesures remédiatrices, l'emploi et les contrats en regard de toutes activités minières futures dans le Territoire, y compris l'exploration.
>
> [Soulignements ajoutés]

49. Il s'ensuit que rien dans le projet de loi 43 ne devrait compromettre la conclusion d'ententes entre les Cris et les compagnies minières dans le territoire d'Eeyou Istchee. Une exigence du projet de loi 43 qui aurait un tel résultat risquerait de frustrer un des principaux objectifs et accomplissements de la Paix des braves, et devrait être retiré.

IV. L'ACTIVITÉ MINIÈRE DANS EEYOU ISTCHEE

50. Les Cris appuient le développement durable et responsable de leurs terres traditionnelles dans le Territoire d'Eeyou Istchee Baie-James. Les Cris souhaitent être de réels partenaires dans le développement du vaste potentiel de ce Territoire, et non simplement demeurer des spectateurs passifs.

51. Le défi actuel est de réconcilier le développement minier avec les besoins des Cris pour la protection de l'environnement et de leurs activités traditionnelles et pour une juste part des retombées économiques – formations, emplois et opportunités d'affaires - pour les communautés cries. Ce défi a mené à l'élaboration par les Cris de la *Politique minière de la Nation crie*.

A. POLITIQUE MINIÈRE DE LA NATION CRIE

52. La *Politique minière de la Nation crie* de 2010 établit clairement que les Cris ne sont pas opposés au développement. En vertu de cette Politique, les Cris appuient le développement des ressources dans le Territoire, à condition que leurs droits soient respectés, que des mesures appropriées soient prises pour protéger l'environnement et les activités traditionnelles des Cris, et que des bénéfices échoient aux communautés cries.

53. La position crie est à l'effet qu'aucun développement minier ne peut avoir lieu dans le territoire d'Eeyou Istchee à moins qu'il soit socialement acceptable pour les communautés cries, tel que manifesté par la conclusion d'ententes avec les communautés cries touchées.

B. ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES

54. Tel que prévu à l'article 5.2 de la Paix des braves et à la Politique minière de la nation crie, les Cris ont commencé à négocier des ententes sur les répercussions et les avantages (« **ERA** ») avec des compagnies minières. Tel que déjà noté, les Cris ont été historiquement exclus de toute participation dans le développement minier. Les ERA fournissent maintenant aux Cris un outil afin de s'attaquer à cette sous-représentation historique dans le secteur minier et aux défis de manque de formation, d'emploi et d'opportunités de contrats qui s'y rattachent.

55. Ces ERA ne sont pas basées sur une obligation statutaire. Elles sont plutôt basées sur la reconnaissance par les compagnies minières du statut particulier des Cris en vertu de la CBJNQ et de la nécessité d'obtenir l'appui des Cris pour leurs projets. Ces ententes démontrent bien comment, avec la participation le partenariat des Cris, le développement minier peut prospérer dans le territoire d'Eeyou Istchee pour le bénéfice non seulement des Cris, mais des Jamésiens et de tous les Québécois.

56. Les ERA cries ne créent pas « deux classes » de citoyens, pas plus qu'elles ne donnent aux Cris des préférences indues. Au contraire, ce sont des ententes de « rattrapage » qui permettent aux Cris, pour la première fois, de relever les défis auxquels ils ont longtemps fait face en matière d'opportunités de formation, d'emploi et de contrats. Ainsi, ces ententes commencent à remédier à l'exclusion historique des Cris du secteur minier et à assurer aux Cris les bénéfices d'un développement longtemps réservés aux communautés non-autochtones.

V. NOUVEAU RÉGIME DE GOUVERNANCE DANS LE TERRITOIRE EEYOU ISTCHEE BAIE-JAMES

57. L'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le Gouvernement du Québec* (« **Entente sur la gouvernance** ») a été signée par les Cris et Québec le 24 juillet 2012.

58. Au courant du printemps 2013, les Cris et Québec ont négocié la Convention complémentaire no. 24, requise pour remplacer les chapitres 11A et 11B de la CBJNQ, à la lumière de l'Entente sur la gouvernance. La Convention complémentaire no. 24 a été approuvée par le gouvernement du Québec le 8 mai dernier et est entrée en vigueur le 12 juin 2013. Elle intègre dans la CBJNQ les éléments suivants, entre autres:

(a) les objets, compétences, fonctions et pouvoirs du Gouvernement de la nation crie;

(b) les processus relatifs à l'aménagement et l'utilisation des terres et des ressources;

(c) les pouvoirs en matière de gestion des terres et des ressources.

59. L'Entente sur la gouvernance a été approuvée par le biais du projet de loi 42, la *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines*

modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie[8], adoptée le 13 juin 2013 et entrant en vigueur le 1er janvier 2014 (« **Loi sur la gouvernance** »).

60. Ensemble, l'Entente sur la gouvernance, la Convention complémentaire no. 24 et la Loi sur la gouvernance marquent une nouvelle ère dans la gouvernance du Territoire Eeyou Istchee Baie-James. Elles établissent un nouveau partenariat entre les Cris, Québec et les Jamésiens dans la gouvernance du Territoire Eeyou Istchee Baie-James.

A. GOUVERNEMENT RÉGIONAL EEYOU ISTCHEE BAIE-JAMES

61. La Loi sur la gouvernance établira au 1er janvier 2014 le Gouvernement régional Eeyou Istchee Baie-James, qui remplacera la Municipalité de Baie-James. Le Gouvernement régional constitue une première au Canada : ce sera le premier partenariat formel de gouvernance entre un peuple autochtone et une population non-autochtone.

62. Le Gouvernement régional sera une entité municipale régie par la *Loi des cités et villes*[9], sous réserve de certaines dispositions spécifiques. Il aura juridiction sur les terres de Catégorie III, soit le territoire de la Municipalité de Baie-James au 31 décembre 2013, excluant les terres de Catégorie II.

63. Le Gouvernement régional exercera pour l'essentiel les mêmes pouvoirs que ceux actuellement exercés par la Municipalité de Baie-James. De plus, le Gouvernement régional pourra déclarer sa juridiction à l'égard d'un domaine de compétence attribuable à une municipalité régionale de comté, tel que la planification de l'aménagement et du développement sur le territoire. Le Gouvernement régional exercera également les fonctions d'une commission régionale des ressources naturelles et du territoire.

B. GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

64. La Loi sur la gouvernance modifie la *Loi sur l'Administration régionale crie* afin que cette dernière soit connue, dès le 1er janvier 2014, sous le vocable Gouvernement de la nation crie. La Loi sur la gouvernance prévoit également que le Gouvernement de la

---

8 L.Q. 2013, c. 19, sanctionnée le 14 juin 2013.
9 L.R.Q., c. C-19.

nation crie exercera certains pouvoirs et fonctions en vertu des lois du Québec sur les terres de Catégorie II.

65. Par exemple, le Gouvernement de la nation crie pourra exercer sur les terres de Catégorie II les pouvoirs attribués par une loi du Québec à une municipalité locale ou à une municipalité régionale de comté. Si le Gouvernement de la nation crie affirme sa juridiction à l'égard du schéma d'aménagement et de développement et de la vision stratégique, ils devront être conformes aux orientations, principes et objectifs qui seront déterminés par le Gouvernement de la nation crie, en consultation avec les communautés cries et avec l'accord du gouvernement du Québec. Le schéma d'aménagement devra être approuvé par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

66. Le Gouvernement de la nation crie agira comme conférence régionale des élus pour les Cris et à l'égard des terres de Catégorie I et II. À ce titre, le Gouvernement de la nation crie établira la Commission Eeyou de planification qui verra à préparer un plan régional de l'utilisation des terres et des ressources pour les terres de Catégorie II. Ce plan sera soumis au ministre des Ressources naturelles pour approbation. Le Gouvernement de la nation crie sera également invité par le ministère des Ressources naturelles à participer à l'élaboration du plan d'affectation des terres publiques pour les terres de Catégorie II.

VI. PROJET DE LOI 43, LA *LOI SUR LES MINES*

A. INTRODUCTION

67. L'activité minière est un des principaux piliers du développement économique des Cris d'Eeyou Istchee. Elle joue un rôle clé en fournissant des opportunités de formation, d'emploi et de contrats pour les Cris. Il est essentiel que l'activité minière demeure en santé pour la prospérité à long terme des Cris et de l'ensemble de la population du Nord-du-Québec. Le projet de loi 43 doit contribuer à la vitalité de l'industrie minière dans un contexte de développement durable et d'acceptabilité sociale au Québec et dans le territoire d'Eeyou Istchee.

68. Le projet de loi 43 contient nombre d'éléments positifs et novateurs. Les Cris appuient ces éléments, tel qu'une meilleure protection environnementale et le rôle accru des gouvernements locaux dans la coordination de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire. Selon les Cris, d'autres éléments méritent une clarification ou un ajustement. Toutes les références ci-après aux articles sont celles contenues au projet de loi 43.

B. DEVOIR DE CONSULTATION

69. L'article 3 prévoit en des termes généraux l'obligation du gouvernement du Québec de consulter les communautés autochtones :

> **3.** La présente loi doit s'interpréter de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones. Le ministre consultera les communautés autochtones de manière distincte, eu égard aux circonstances.

70. Ceci constitue une déclaration générale du devoir constitutionnel du gouvernement de consulter les peuples autochtones lorsque leurs droits et intérêts peuvent être préjudiciés. Bien qu'utile en tant que reconnaissance du devoir de consulter, cette disposition ne fournit pas de directive quant à l'objet, l'étendue, le moment et les autres modalités de la consultation. De plus, cette disposition ne reflète pas le statut, les droits et les responsabilités particuliers des Cris d'Eeyou Istchee en vertu de la CBNJQ et des ententes s'y rattachant, comme la Paix des braves et l'Entente sur la gouvernance.

> **Recommandation 1 : L'article 3 devrait prévoir que le ministre, dans l'exercice de ses pouvoirs, fonctions et responsabilités en vertu de la Loi, doit consulter les peuples autochtones de manière compatible avec :**
>
> **(a) les droits existants ancestraux et issus de traités des peuples autochtones;**
>
> **(b) les droits, pouvoirs et fonctions des peuples autochtones en vertu d'autres ententes conclues avec le Gouvernement du Québec et des lois mettant en vigueur ces ententes;**
>
> **(c) les modalités de consultation à déterminer par le biais de consultations avec les peuples autochtones et prévues dans un règlement.**

C. L'OBJET DE LA LOI

71. L'article 16 prévoit notamment quant à l'objet de la loi :

> **16.** La présente loi vise à favoriser, dans une perspective de développement durable, la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales, et ce, tout en assurant aux citoyens du Québec une juste part de la richesse créée par l'exploitation de ces ressources et en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire.
>
> Elle vise aussi à ce que l'exploitation des ressources non renouvelables se fasse au bénéfice des générations futures. […]

72. Comme déclaration de principes généraux, cette disposition est positive. Toutefois, elle ne reflète pas le statut et les intérêts particuliers des peuples autochtones, dans les territoires traditionnels où a lieu la grande majorité des activités minières.

> **Recommandation 2 : L'article 16 devrait déclarer que la loi vise notamment :**
>
> **(a) à assurer aux Québécois, incluant les peuples autochtones, une juste part de la richesse créée par l'exploitation des ressources minérales;**
>
> **(b) à prendre en considération les autres utilisations possibles du territoire, incluant les utilisations traditionnelles et autres des peuples autochtones;**
>
> **(c) à assurer que l'exploitation des ressources non renouvelables se fasse au bénéfice des générations futures, y compris celles des peuples autochtones.**

D. PHASE D'EXPLORATION

1. Général

73. Les activités d'exploration minière, qui comprennent le dynamitage, le forage, les camps et les dépôts de carburants, peuvent avoir des effets négatifs majeurs sur l'environnement et sur les activités traditionnelles des Cris.

> **Recommandation 3 : Le projet de loi 43 devrait assurer que toutes les activités minières, incluant l'exploration, dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James fassent l'objet de**

consultations et d'accommodements préalables avec le Gouvernement de la nation crie, de même qu'avec les premières nations cries et les maîtres de trappe cris concernés. Ces consultations et accommodements devraient comprendre entre autres des mesures préventives afin d'éviter ou de minimiser les effets négatifs sur les droits des Cris et leurs activités traditionnelles.

2. Avis – claims et travaux d'exploration

74. L'article 74 prévoit qu'un titulaire de claim doit, dans les 60 jours suivant l'inscription de son claim et selon les modalités déterminées par règlement, aviser le propriétaire, le locataire, le titulaire de bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface et la municipalité locale, de l'obtention de son claim. Lorsque le claim se trouve sur le territoire d'une municipalité locale, le titulaire de claim doit également informer cette dernière des travaux qui seront exécutés au moins 90 jours avant le début de ces travaux.

75. L'article 74 ne prévoit pas d'avis de claim ou de travaux d'exploration au Gouvernement de la nation crie, aux premières nations cries ou aux maîtres de trappe cris, malgré leurs droits spécifiques prévus à la CBJNQ, à la Paix des braves et à l'Entente sur la gouvernance.

76. L'Entente sur la gouvernance prévoit à l'article 48 que le Québec devra aviser le Gouvernement de la nation crie, le Conseil cri sur l'exploration minérale et les communautés cries concernées de l'octroi de nouveaux claims miniers sur les terres de Catégorie II.

77. Le projet de loi 43 devrait refléter le statut et les droits particuliers des Cris en vertu de la CBJNQ, la Paix des braves et l'Entente sur la gouvernance. Les Cris devraient jouir à tout le moins des mêmes droits que les propriétaires de terres privées ou les locataires de terres publiques.

Recommandation 4 : L'article 74 et les règlements de mise-en-œuvre prévus à l'article 260(9) devraient prévoir qu'un titulaire de claim dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James doit aviser le Gouvernement de la nation crie, les premières nations cries concernées et les maîtres de trappe cris, de l'obtention d'un claim et, de façon préalable, de

travaux d'exploration, de la même manière que les propriétaires de terres, les locataires et les municipalités locales.

Recommandation 5 : De plus, l'article 74 devrait prévoir qu'un titulaire de claim dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James doit consulter le Gouvernement de la nation crie, les premières nations cries concernées et les maîtres de trappe cris et accommoder leurs préoccupations avant d'accomplir tous travaux d'exploration.

3. Plan de réaménagement et de restauration

78. L'article 179 prévoit que le titulaire d'un droit minier qui effectue des travaux d'exploration déterminés par règlement doit soumettre un plan de réaménagement et de restauration à l'approbation du ministre et faire les travaux qui y sont prévus.

Recommandation 6 : Compte tenu des effets négatifs de l'exploration minière sur l'environnement et sur les activités traditionnelles cries, le règlement prévu à l'article 260(38) devrait exiger du titulaire de bail qui propose d'accomplir des travaux d'exploration avancée dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James, que ce soit en terres de Catégorie II ou III, qu'il élabore, en consultation avec le Gouvernement de la nation crie, les premières nations cries concernées et les maîtres de trappe cris, un plan de réaménagement et de restauration avant son dépôt auprès du ministre pour approbation. Le titulaire de bail doit également faire les travaux qui y sont prévus.

4. Évaluation environnementale

79. L'article 102 du projet de loi 43 prévoit qu'un bail minier ne peut être conclu avant qu'un certificat d'autorisation, prévu aux articles 31.5, 164 et 201 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ait été délivré. Ceci constitue une extension souhaitable du processus d'évaluation environnementale des développements miniers majeurs à tous les développements miniers.

80. Toutefois, une évaluation environnementale devrait également être exigée pour des travaux d'exploration avancée pouvant avoir des effets négatifs importants sur

l'environnement ou sur les droits de chasse, pêche et trappage des Cris en vertu du Chapitre 24 de la CBNJQ.

> **Recommandation 7 : Pour fins de clarté, le projet de loi 43 devrait expressément prévoir que des travaux d'exploration minière avancée pouvant avoir des effets négatifs importants sur l'environnement ou sur les droits de chasse, pêche et trappage des Cris en vertu du Chapitre 24 de la CBNJQ, ne peuvent être effectués dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James qu'après l'émission d'un certificat d'autorisation prévu à l'article 164 de la *Loi sur la qualité de l'environnement,* après l'évaluation en conformité avec le processus prévu au Chapitre 22 de la CBJNQ et du Chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement.***

5. Planification et déclaration – Travaux d'exploration

81. L'article 81 oblige le titulaire de claim à transmettre au registraire la planification des travaux à réaliser au cours de l'année à venir au même moment que l'avis de claim, et à chaque date anniversaire de l'inscription du claim. Le titulaire de claim doit également soumettre au ministre un compte rendu annuel sur les travaux effectués au cours de la dernière année.

82. L'article 82 oblige le titulaire de claim à faire rapport, avant le soixantième jour qui précède la date de l'expiration du claim, de tous les travaux exécutés, dont ceux pour lesquels une allocation pour exploration ou une allocation pour aménagement et mise en valeur avant production peut être réclamée en vertu de la *Loi sur l'impôt minier*.

83. L'Entente sur la gouvernance et la Loi sur la gouvernance investissent le Gouvernement de la nation crie d'importants pouvoirs et fonctions à l'égard de la gestion municipale, de l'aménagement du territoire et des ressources et de la gestion des terres et des ressources naturelles en terres de Catégorie II.

> **Recommandation 8 : Compte tenu des fonctions et pouvoirs du Gouvernement de la nation crie en terres de Catégorie II, les articles 81 et 82 devraient prévoir que tous les plans, mises-à-jour annuelles, rapports annuels et rapports finaux sur les travaux d'exploration mentionnés à ces articles soient également soumis au Gouvernement de la nation crie.**

6. Réserve ou Soustraction

84. En vertu de l'article 304 de la *Loi sur les mines* actuellement en vigueur, le ministre peut, par arrêté, réserver à l'État ou soustraire aux activités minières tout terrain contenant des substances minérales qui font partie du domaine de l'État et nécessaire à tout objet qu'il juge d'intérêt public, incluant notamment pour l'utilisation de forces hydrauliques et de lignes de transport d'énergie électrique ou la création de parcs ou de réserves écologiques. Les articles 250 et suivants du projet de loi 43 contiennent des dispositions similaires.

85. Le projet de loi 14 aurait modifié la *Loi sur les mines* afin d'habiliter le ministre à réserver à l'État ou à soustraire à l'activité minière tout terrain contenant des substances minérales faisant partie du domaine de l'État afin d'éviter des conflits avec d'autres utilisations du territoire en prenant en considération, notamment, la planification régionale des utilisations du territoire. Le projet de loi 14 aurait également soustrait des terrains compris à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation et tout territoire affecté à la villégiature suivant un schéma d'aménagement et de développement ou un plan métropolitain d'aménagement et de développement. Le projet de loi 43 ne contient pas de dispositions similaires.

86. L'article 51 de l'Entente sur la gouvernance prévoit que le ministre peut, sous réserve de l'adoption du projet de loi 14, réserver à l'État ou soustraire aux activités minières toute substance minérale faisant partie du domaine de l'État sur un terrain situé sur des terres de Catégorie II, en tenant compte notamment du Plan régional de l'utilisation des terres et des ressources du Gouvernement de la nation crie, afin d'éviter des conflits avec d'autres utilisations du territoire. Cet article prévoit également que les utilisations relatives à la culture des Cris, à la conservation de la faune, à la protection de l'environnement ou au loisir, ou à titre de site d'intérêt particulier pour les Cris, sont susceptibles d'être en conflit avec les activités minières.

87. Puisque le projet de loi 43 a remplacé le projet de loi 14, le projet de loi 43 devrait refléter les principes et les engagements de l'Entente sur la gouvernance.

Recommandation 9 : L'article 250 devrait prévoir notamment que le ministre peut réserver ou soustraire aux activités

> **minières toutes substances minérales en terres de Catégorie II afin d'éviter des conflits avec d'autres utilisations du territoire, en tenant compte notamment du Plan régional de l'utilisation des terres et des ressources du Gouvernement de la nation crie et des utilisations relatives à la culture des Cris, à la conservation de la faune, à la protection de l'environnement ou au loisir, ou à titre de site d'intérêt particulier pour les Cris, aux droits de chasse, pêche et trappage des Cris et à l'utilisation et l'occupation cries du territoire, que ce soit en terres de Catégorie II ou III.**

7. Délimitation – Incompatibilité et compatibilité conditionnelle

88. En vertu des articles 278 et suivants, une municipalité régionale de comté aura le pouvoir de délimiter dans son schéma d'aménagement et de développement des parties de son territoire comme incompatibles avec l'activité minière ou compatibles à certaines conditions avec l'activité minière. En ce qui a trait à une délimitation « incompatible », la substance minérale dans le territoire visé sera soustraite à l'activité minière (article 251). Dans le cas d'une délimitation « compatible à certaines conditions », des activités minières pourraient avoir lieu, sous réserve des conditions imposées par le ministre ou par règlement. Le ministre peut toutefois dispenser le titulaire de claim de respecter l'ensemble ou une partie des conditions et obligations ainsi prévues par règlement (article 252).

89. Cependant, les articles 279 à 281 prévoient également qu'une telle délimitation peut être révisée ou rejetée si le ministre des Ressources naturelles est d'avis qu'une telle délimitation ne respecte pas les orientations gouvernementales ou qu'il est nécessaire de permettre des activités minières sur une partie déterminée du territoire.

90. Ces dispositions doivent tenir compte du régime particulier établi par l'Entente sur la gouvernance et par la Loi sur la gouvernance à l'égard des pouvoirs du Gouvernement de la nation crie sur les terres de Catégorie II portant sur l'aménagement et l'utilisation des terres, sur la planification et la gestion de l'utilisation des terres et des ressources et sur le plan d'affectation des terres publiques.

91. Le Gouvernement de la nation crie se trouve dans une situation unique quant à la soustraction des terres de Catégorie II à l'activité minière. D'un côté, en vertu de la Loi

sur la gouvernance et du projet de loi 43, le Gouvernement de la nation crie aura les pouvoirs d'une MRC de délimiter des terres de Catégorie II comme incompatibles ou compatibles à certaines conditions avec les activités minières.

92. D'un autre côté, l'Entente sur la gouvernance, la Loi sur la gouvernance et la Convention complémentaire no. 24 prévoient que, dans l'exercice de ses juridictions, fonctions et pouvoirs, le Gouvernement de la nation crie prendra en considération les politiques, principes et objectifs qu'il déterminera lui-même en consultation avec les communautés cries et avec l'accord du Québec. Ainsi, l'initiative de déterminer les politiques, principes et objectifs échoit en premier lieu au Gouvernement de la nation crie, bien que sujet à l'accord du Québec.

93. Cet aspect différencie le Gouvernement de la nation crie des municipalités et des MRC ailleurs au Québec, où il incombe au gouvernement du Québec de déterminer les directions politiques et il revient aux municipalités de s'y conformer. Le projet de loi 43 devrait refléter cette distinction.

Recommandation 10 : Les pouvoirs du ministre aux articles 279 à 281 de réviser une délimitation du Gouvernement de la nation crie sur des terres de Catégorie II comme incompatibles ou compatibles à certaines conditions à l'activité minière, doivent être exercés en conformité avec les dispositions particulières de l'Entente sur la gouvernance, de la Loi sur la gouvernance et de la Convention complémentaire no. 24, de même qu'avec les pouvoirs du Gouvernement de la nation crie prévus dans ces derniers ayant trait au Plan régional de l'utilisation des terres et des ressources, au plan d'aménagement et de développement du Gouvernement de la nation crie et à la détermination des politiques, principes et objectifs.

Recommandation 11 : Avant de réviser une telle délimitation du Gouvernement de la nation crie, le ministre devrait consulter le Gouvernement de la nation crie et expliquer les raisons d'une telle révision, dans le cadre des processus prévus à l'Entente sur la gouvernance et à la Loi sur la gouvernance.

E. PHASE D'OPÉRATIONS

8. Plan de réaménagement et de restauration

94. En vertu de l'article 102, un bail ne peut être conclu avant que le plan de réaménagement et de restauration minière ait été approuvé conformément à la *Loi sur les mines*.

> **Recommandation 12 : Le projet de loi 43 devrait prévoir que toute personne voulant obtenir un bail minier dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James, en terres de Catégorie II ou III, devra préparer, en consultation avec le Gouvernement de la nation crie, les premières nations cries concernées et les maîtres de trappe cris, un plan de réaménagement et de restauration avant son dépôt au ministre pour approbation.**

9. Évaluation environnementale

95. L'article 102 prévoit qu'un bail minier ne peut être conclu avant l'émission du certificat d'autorisation mentionné aux articles 31.5, 164 et 201 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ceci constitue une extension souhaitable du processus d'évaluation environnementale des développements miniers majeurs à tous les développements miniers. Les Cris appuient cette exigence.

10. Éviter les conflits

96. En vertu de l'article 102, le ministre peut assortir le bail minier de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire.

> **Recommandation 13 : En conformité avec la CBJNQ et avec l'Entente sur la gouvernance, l'article 102 devrait exiger du ministre qu'il prenne en considération le Plan régional de l'utilisation des terres et des ressources du Gouvernement de la nation crie et les utilisations relatives à la culture des Cris, à la conservation de la faune, à la protection de l'environnement ou au loisir, ou à titre de site d'intérêt particulier pour les Cris, aux droits de chasse, pêche et trappage des Cris et à l'utilisation et l'occupation cries du territoire, que ce soit en terres de Catégorie II ou III.**

11. Ententes sur les retombées économiques

97. L'article 103 prévoit que, lors de l'octroi du bail, le ministre peut exiger la conclusion d'une entente avec le titulaire du bail ayant pour objet de maximiser les retombées économiques en territoire québécois de l'exploitation des ressources minérales autorisées en vertu du bail.

98. En vertu de l'article 104, le locataire doit constituer un comité de suivi et de maximisation des retombées économiques. Le comité suit les travaux découlant du bail minier et vise à maximiser les emplois, les contrats et autres retombées économiques pour les communautés locales. Le comité peut porter à la connaissance du ministre toute question relative à l'exploitation minière qui appelle l'action du gouvernement et lui soumettre des recommandations à cet égard.

99. En vertu de l'article 260(25), le Gouvernement peut, par règlement, déterminer des modalités relatives au comité de suivi et de maximisation des retombées économiques, notamment en ce qui a trait aux renseignements et documents que doit fournir un titulaire au comité afin qu'il puisse remplir son mandat, à la nature des frais du comité qui seront remboursés par le titulaire, au nombre de rencontres que le comité doit tenir chaque année ainsi qu'à la production d'un rapport annuel.

100. Ces dispositions viseraient, en tant qu'obligation légale, la conclusion « d'ententes sur les impacts communautaires », semblables aux ERA négociées par les peuples autochtones, y compris les Cris. Ces dispositions fourniraient un cadre règlementaire pour le travail du comité de suivi et de maximisation des retombées économiques.

101. Tel que noté au paragraphe 55, les Cris ne négocient pas d'ententes avec des compagnies minière sur la base d'une obligation statutaire. Les compagnies minières reconnaissent le statut particulier des Cris en vertu de la CBJNQ et de la nécessité d'obtenir l'appui des Cris pour leurs projets. Au surplus, tant les compagnies minières que les Cris voient un intérêt commun à structurer leur relation pour des projets miniers spécifiques. Cette approche a bien fonctionné, tant pour les parties que pour la région. Elle permet aux parties la flexibilité et le caractère privé nécessaires à la négociation de telles ententes sensibles.

Recommandation 14 : Dans le contexte de la Nation crie et du Territoire Eeyou Istchee Baie-James, il n'est pas nécessaire d'imposer, par voie législative, la conclusion d'ententes entre les Cris et les compagnies minières. En fait, une telle approche aurait des effets contre-productifs, puisqu'elle viendrait assujettir le processus de négociations de telles ententes à un fardeau additionnel de surveillance et d'intervention règlementaires. La Nation crie se fie à la CBJNQ et à la Paix des braves comme assises pour conclure des ententes avec les compagnies minières.

12. Publication des ententes

102. L'article 163 prévoit la publication de toute entente conclue entre un titulaire de bail minier ou de concession minière et une « communauté ». Cette disposition exigerait la publication des ERA cries, y compris les dispositions financières. Une telle exigence porterait sérieusement atteinte à la capacité de la Nation crie, des communautés cries et des sociétés minières de négocier de telles ententes.

103. En conformité avec la pratique établie de l'industrie au Québec et au Canada, les Cris sont d'avis que les ERA conclues entre les minières et les communautés autochtones sont des ententes privées. Une divulgation publique mènerait vraisemblablement à une surenchère et à un écart accru entre les positions des sociétés minières et des communautés autochtones, rendant beaucoup plus difficile la conclusion de ces ententes. C'est pour cette raison que ces ententes contiennent généralement des dispositions de confidentialité et que leurs dispositions, notamment celles de nature financière, ne doivent pas être divulguées publiquement.

104. Il n'y a pas d'intérêt public impérieux qui exige la divulgation de ces ententes. Au contraire, l'intérêt public milite en faveur de la négociation de partenariats et d'ententes de collaboration entre les compagnies minières et les communautés autochtones. Ce sont ces partenariats qui ont permis l'exploitation ordonnée des ressources minérales du Nord du Québec. Cette exploitation se fait au bénéfice, non seulement des communautés autochtones, mais de l'ensemble des Québécois. Cependant, les négociations portant sur les ERA ne peuvent pas être menées en public et les ententes qui en résultent sont sensibles, tant pour la partie autochtone que pour les compagnies minières. La

publication viendrait nuire à la conclusion des ententes et viendrait augmenter le risque de freiner le développement minier dans le Nord québécois.

105. L'on invoque parfois l'argument que les ententes conclues avec les communautés autochtones doivent être rendues publiques afin d'éviter la création de « deux classes » de citoyens, les Autochtones et les non-Autochtones. Cependant, cet argument fait abstraction de la réalité historique à l'effet que les peuples Autochtones étaient les premiers occupants des territoires où se déroulent les activités minières. De cette occupation découlent les droits ancestraux des peuples autochtones, qui les placent dans une position unique.

106. Cet argument fait également abstraction du fait que les répercussions du développement minier touchent d'une façon disproportionnée les peuples autochtones parce qu'ils continuent à utiliser l'ensemble de leurs territoires traditionnels pour la chasse, la pêche et le trappage. Par ailleurs, cet argument ne prend pas en considération l'exclusion historique des peuples autochtones des bénéfices du développement minier.

107. Les ERA cries ne créent pas « deux classes » de citoyens, pas plus qu'elles n'octroient aux Cris des préférences indues. Au contraire, ce sont des ententes de « rattrapage » qui fournissent aux Cris, pour la première fois, les bénéfices d'un développement longtemps réservés aux populations non-autochtones – formation, emplois et opportunités d'affaires. Ce n'est qu'aujourd'hui que ces ententes permettent aux Cris de relever les défis auxquels ils ont fait face depuis longtemps sur ces questions. Ces ententes permettent ainsi de commencer à remédier à l'exclusion des Cris du secteur minier.

108. Tel que déjà noté, les Cris s'efforcent de bâtir des partenariats avec leurs voisins jamésiens et avec l'industrie afin de favoriser le développement durable du Nord. En même temps, force est de constater que les Cris ont des droits et des intérêts particuliers dans les territoires où se déroulent les activités minières. Ces droits et intérêts sont reconnus dans la CBJNQ. C'est ce statut particulier qui explique la nécessité des ententes avec les Cris.

109. Toute exigence du projet de loi 43 de publier des ententes entre les Cris et des compagnies minières mettrait en péril leur négociation et conclusion. Ainsi, une telle exigence aurait comme conséquence non voulue de miner l'appui des Cris à toute forme de développement des ressources dans Eeyou Istchee, y compris l'activité minière. Ceci pourrait défaire l'un des principaux accomplissements de la Paix des braves, soit la mise sur pied d'une nouvelle relation entre les Cris, le Québec et l'industrie pour un développement responsable des ressources dans Eeyou Istchee.

110. L'exigence de publication du projet de loi 43 va à l'encontre de l'un des principaux objectifs de la Paix des braves : encourager la conclusion d'ententes entre les compagnies minières et les Cris. Cette exigence rendrait impossible la conclusion de ces ententes que Québec s'est engagé à encourager en vertu de l'article 5.2 de la Paix des braves.

> **Recommandation 15 : L'exigence de publication des ententes conclues avec les communautés autochtones devrait être retirée du projet de loi 43.**

111. Le projet de loi 43 viendrait exempter de publication les ententes communautaires pour des fins d'administration de la justice et de sécurité publique prévues à la législation québécoise en matière d'accès à l'information. Toutefois, cette exception ne va pas assez loin.

> **Recommandation 16 : Le projet de loi 43 devrait également exempter de publication les ententes entre les compagnies minières et les communautés autochtones, pour des motifs similaires à ceux déjà reconnus dans la législation québécoise en matière d'accès à l'information :**
>
> **(a) ces ententes contiennent des renseignements industriels, financiers, commerciaux, scientifiques et techniques de nature confidentielle des tiers et habituellement traités par ces derniers de façon confidentielle;**
>
> **(b) la divulgation de ces ententes risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation contractuelle en cours ou future, de causer une perte aux parties ou de nuire à leur compétitivité.**

F. PHASE DE RÉAMÉNAGEMENT ET DE RESTAURATION

13. Contribution pour les sites abandonnés

112. Les mines abandonnées sont une préoccupation majeure pour les Cris d'Eeyou Istchee. La contamination provenant des sites abandonnés a des effets négatifs sur certaines communautés cries, l'environnement, la faune et les activités traditionnelles des Cris sur le territoire.

> **Recommandation 18 : Les Cris appuient la mise sur pied, par le biais de l'article 260(48), d'une contribution exigible du titulaire de bail minier qui servira à la restauration des sites miniers abandonnés.**

14. Plan de réaménagement et de restauration

113. Tel que déjà noté aux paragraphes 78 et 94, les Cris voient d'un bon œil l'exigence de la préparation et de l'approbation d'un plan de réaménagement et de restauration avant la conclusion d'un bail minier ou le début des travaux d'exploration visés par règlement. Nous référons le lecteur aux **Recommandations 6 et 12**.

15. Garantie financière

114. Les articles 182 et suivants exigent de la personne identifiée à l'article 179 qu'elle fournisse une garantie financière couvrant les coûts anticipés pour la réalisation des travaux prévus au plan de réaménagement et de restauration. Cette garantie viserait maintenant l'ensemble des coûts de réaménagement et de restauration et non 70%, tel que prévu auparavant. Cette garantie serait payable en trois versements.

> **Recommandation 18 : Les Cris appuient cette exigence. Le Gouvernement de la nation crie devrait être consulté sur le montant et les modalités de paiement de cette garantie.**

16. Garantie – Exploration

115. L'article 183 exigerait du titulaire de droit minier qui effectue des travaux d'exploration déterminés par règlement qu'il fournisse au ministre la garantie financière avant le début des travaux d'exploration.

Recommandation 19 : Les Cris appuient cette exigence qui devrait s'appliquer à tous les travaux d'exploration effectués dans le territoire d'Eeyou Istchee, tant en terres de Catégorie II qu'en terres de Catégorie III. Le Gouvernement de la nation crie devrait être consulté sur le montant et les modalités de paiement de cette garantie.

17. Libération des obligations

116. L'article 192 prévoit que le ministre peut relever toute personne de ses obligations quant au réaménagement et à la restauration seulement si :

(a) les travaux de réaménagement et de restauration ont été réalisés, de l'avis du ministre, conformément au plan de réaménagement et de restauration qu'il a approuvé; et

(b) l'état du terrain affecté par les activités minières ne présente plus de risque pour l'environnement et pour la santé et la sécurité des personnes, notamment ne présente aucun risque de drainage minier acide.

Recommandation 20 : Les Cris appuient cette exigence qui devrait s'appliquer à tous les travaux d'exploration effectués dans le territoire d'Eeyou Istchee, tant en terres de Catégorie II qu'en terres de Catégorie III. Le Gouvernement de la nation crie devrait être consulté quant à savoir si :

(a) les travaux de réaménagement et de restauration ont été réalisés de façon satisfaisante; et

(b) l'état du terrain affecté par les activités minières ne présente plus de risque pour l'environnement et pour la santé et la sécurité des personnes.

18. Contamination historique

117. L'article 193 permettrait au ministre, sujet au consentement du détenteur du bail minier ou du propriétaire foncier, d'ordonner à une personne qui a effectué, avant le 9 mars 1995, des opérations ou de l'exploration minière, de déposer un plan de réaménagement et de restauration et d'effectuer les travaux prévus au plan. À défaut par la personne concernée de se conformer à cette ordonnance, le ministre peut faire exécuter ces travaux aux frais de cette personne. Cette disposition serait utile pour s'attaquer au problème de contamination historique résultant des mines abandonnées et des sites d'exploration.

Recommandation 21 : Les Cris appuient cette disposition, à la condition que cette mesure ne soit pas assujettie au consentement du titulaire du bail minier ou du propriétaire foncier à l'égard des terres publiques dans le Territoire d'Eeyou Istchee Baie-James.

G. POUVOIRS DU MINISTRE

1. Délégation

118. L'article 254 prévoit que le ministre peut, par arrêté, déléguer généralement ou spécialement, à toute personne, l'exercice des pouvoirs attribués au ministre par la présente loi.

Recommandation 22 : Compte tenu de la responsabilité et du rôle particuliers du Gouvernement de la nation crie en vertu de l'Entente sur la gouvernance et de la Loi sur la gouvernance à l'égard de l'aménagement et de la gestion de l'utilisation des ressources en terres de Catégorie II dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James, les Cris recommandent la mise sur pied d'un processus avec le Ministère des Ressources naturelles afin de déterminer les pouvoirs attribués au ministre en vertu de la présente loi qui pourraient être attribués au Gouvernement de la nation crie sur les terres de Catégorie II.

VII. CONCLUSION

119. Les Cris ont des droits et intérêts particuliers dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James en vertu de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, de la Paix des braves, de l'Entente sur la gouvernance et des lois s'y rattachant. Le projet de loi 43 doit respecter les droits issus de traité et les autres droits des Cris.

120. L'activité minière revêt une importance vitale pour la prospérité des Cris, des Jamésiens et de tous les Québécois. Le projet de loi 43 propose des changements importants à la loi gouvernant l'activité minière au Québec. Ces changements pourraient avoir des conséquences à long terme.

121. Certains des changements proposés par le projet de loi 43 sont positifs. À titre d'exemple, l'on peut mentionner les mesures portant sur une meilleure protection environnementale et sur le rôle accru des gouvernements locaux dans la coordination de

l'activité minière avec les autres utilisations du territoire. Ces changements vont aider à prévenir et remédier les effets négatifs de l'activité minière et de réduire les conflits potentiels dans l'utilisation du territoire. Les Cris appuient ces mesures et souhaitent collaborer avec le Québec et l'industrie dans leur mise en œuvre.

122. D'autres changements proposés par le projet de loi 43, en particulier l'exigence proposée de publier les ententes entre les communautés autochtones et les compagnies minières, pourraient avoir des conséquences négatives non voulues. Cette exigence rendrait beaucoup plus difficile la négociation et la conclusion de telles ententes.

123. La Paix des braves a établi une nouvelle relation entre le Québec et les Cris pour le développement responsable des ressources dans Eeyou Istchee, un accomplissement important ayant mis fin à des décennies de conflit et de confrontation.

124. Il n'y a pas d'intérêt public impérieux qui exige la divulgation de ces ententes. Au contraire, l'intérêt public milite en faveur de la négociation de partenariats et d'ententes de collaboration entre les compagnies minières et les communautés autochtones. Ce sont ces partenariats qui ont permis l'exploitation ordonnée des ressources minérales du Nord du Québec. Cette exploitation se fait au bénéfice, non seulement des communautés autochtones, mais de l'ensemble des Québécois.

125. Une exigence dans le projet de loi 43 de publier les ententes entre les Cris et les compagnies minières viendrait nuire à leur négociation et à leur conclusion. Ceci viendrait mettre en péril l'un des principaux accomplissements de la Paix des braves, soit l'établissement d'une nouvelle relation entre les Cris, le Québec et l'industrie pour le développement responsable des ressources dans Eeyou Istchee.

126. L'exigence de publication du projet de loi 43 va à l'encontre de l'un des principaux objectifs de la Paix des braves : encourager la conclusion d'ententes entre les compagnies minières et les Cris. Cette exigence rendrait impossible la conclusion de ces ententes que le Québec s'est engagé à encourager en vertu de l'article 5.2 de la Paix des braves. L'exigence de publication des ententes avec les communautés autochtones devrait être retirée du projet de loi 43.

127. La nouvelle Entente sur la gouvernance, la Convention complémentaire no. 24 et la Loi sur la gouvernance investissent le Gouvernement de la nation crie de nouvelles compétences, de nouvelles fonctions et de nouveaux pouvoirs en vertu des lois du Québec sur les terres de Catégorie II en matières de gestion municipale et régionale, de gestion de ressources naturelles et de gestion des terres. Le projet de loi 43 ne prend pas en considération ces nouvelles compétences et nouveaux pouvoirs du Gouvernement de la nation cri. Le projet de loi 43 devrait être modifié afin d'en tenir compte, notamment en ce qui concerne la coordination de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire.

128. Les Cris sont à la disposition du gouvernement du Québec et des parties prenantes afin de discuter des mesures qui permettront d'assurer la vitalité et la durabilité du secteur minier dans le Territoire Eeyou Istchee Baie-James.

* * * * *

BRIEF

OF THE

GRAND COUNCIL OF THE CREES (EEYOU ISTCHEE) / CREE REGIONAL AUTHORITY

TO

THE COMMITTEE ON AGRICULTURE, FISHERIES, ENERGY AND NATURAL RESOURCES

OF

THE NATIONAL ASSEMBLY OF QUÉBEC

ON

BILL 43, THE *MINING ACT*

QUÉBEC CITY

SEPTEMBER 11, 2013

TABLE OF CONTENTS

I. SUMMARY 1

II. INTRODUCTION 5

III. CONTEXT 6

A. THE CREES AND EEYOU ISTCHEE 6

B. RESOURCE DEVELOPMENT 8

C. JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT 9

D. PAIX DES BRAVES 9

IV. MINING IN EEYOU ISTCHEE 12

A. CREE NATION MINING POLICY 12

B. IMPACT AND BENEFIT AGREEMENTS 13

V. NEW GOVERNANCE REGIME IN THE EEYOU ISTCHEE JAMES BAY TERRITORY 13

A. EEYOU ISTCHEE JAMES BAY REGIONAL GOVERNMENT 14

B. CREE NATION GOVERNMENT 15

VI. BILL 43, *MINING ACT* 15

A. INTRODUCTION 15

B. DUTY TO CONSULT 16

C. PURPOSE OF ACT 17

D. EXPLORATION PHASE 17

1. General 17

2. Notification – Claims and Exploration Work 18

3. Rehabilitation and Restoration Plan 19

4. Environmental Review 19

5. Planning and Reporting – Exploration Works. 20

6. Reserve or Withdrawal 20

7. Delimitation – Incompatibility, Conditional Compatibility 21

E. OPERATIONS PHASE 23

8. Rehabilitation and Restoration Plan 23

9. Environmental Review 23

10. Conflict Avoidance 23

11. Economic Spinoff Agreements 24

12. Publication of Agreements 25

F. REHABILITATION AND RESTORATION PHASE 27

13. Contribution for Abandoned Sites 27

14. Rehabilitation and Restoration Plan 28
15. Financial Guarantee 28
16. Guarantee – Exploration 28
17. Release 28
18. Historical Contamination 29
G. POWERS OF THE MINISTER 29
1. Delegation 29
VII. CONCLUSION 30

I. SUMMARY

1. Bill 43, the proposed new *Mining Act*, contains a number of innovative, positive elements. The Crees support these elements, such as the emphasis on better environmental protection and the increased role of local governments in coordinating mining with other uses of the territory. Other elements require, in the Cree view, clarification and adjustment.

2. The Crees of Eeyou Istchee stand in a special context with regard to northern resource development. For 50 years, the Crees were excluded from participation in resource development and mining in their homeland of Eeyou Istchee. The benefits of mining – jobs, contracting, housing and economic development – went largely to non-Aboriginal communities. By contrast, the Crees were excluded from the benefits of mining, while it was the Crees who bore its negative impacts – environmental degradation, dislocation of their communities and disruption of their traditional activities.

3. The James Bay Hydroelectric Project, begun in the early 1970's, compounded this exclusion of the Crees. Despite the enormous scale and impacts of this project on the Cree territory and way of life, the Crees were not consulted about the project, nor was their consent sought. The Crees had to take legal proceedings to protect their Aboriginal rights and title, their environment and their traditional way of life.

4. These legal proceedings eventually brought about negotiations that led to the signature in November 1975 of the *James Bay and Northern Québec Agreement* between the Crees, the Inuit, Quebec and Canada.

5. The JBNQA is a land claim agreement and treaty under section 35 of the *Constitution Act, 1982* and the rights of the Crees provided for in the JBNQA are existing treaty rights recognized, affirmed and protected under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.[1] These treaty rights take precedence over inconsistent legislation.

---

[1] *Québec (Attorney General) v. Moses*, 2010 SCC 17, [2010] 1 S.C.R. 557 ("***Moses***").

6. For many years after the signature of the JBNQA, relations between the Crees and the Governments of Québec and Canada were difficult. Many disputes arose with Québec, including with respect to its failure to honour its commitments under the JBNQA, its intention to proceed with the Great Whale River Hydroelectric Project and its management of the forestry sector in Eeyou Istchee. During the 1990's, the Crees were forced to take numerous legal proceedings to seek redress on these issues.

7. Early in the 2000's, the Crees and Québec, led by former Grand Chief Ted Moses and former Premier Bernard Landry, decided to set aside the old disputes and to negotiate a new, Nation-to-Nation relationship between Québec and the Crees. These negotiations led to the signature in February 2002 of the *Agreement concerning a New Relationship between Québec and the Crees*, often called the "Paix des Braves".

8. The Paix des Braves marked a turning point in relations between the Crees and Québec. From confrontation and conflict, the relationship evolved into one of cooperation and partnership. This was and remains a remarkable achievement, and it has promoted the prosperity of the Crees, Québec, the Jamésiens and all Quebecers.

9. Under the Paix des Braves, the Crees agreed to assume certain obligations of Québec under the JBNQA concerning Cree community and economic development, and Québec agreed to fund the performance of these obligations by the Crees.

10. The Paix des Braves also established a new partnership between Québec and the Crees for responsible resource development in Eeyou Istchee. It provided Cree consent to the Eastmain 1-A/Rupert Project of Hydro-Québec, subject to environmental review. It created a new "Adapted Forestry Regime" in Eeyou Istchee.

11. With regard to mining, the Paix des Braves specifically committed Québec to encourage agreements between promoters and the Crees with respect to future mining activities in the Territory.

12. In 2010, the Crees adopted the *Cree Nation Mining Policy*. The Policy declares that the Crees support mining in Eeyou Istchee, provided that Cree rights are respected,

appropriate measures are taken to protect the environment and Cree traditional activities, and benefits flow to Cree communities.

13. Under the Paix des Braves and the Cree Nation Mining Policy, the Crees have begun to negotiate agreements with mining companies. These agreements are not based on any statutory obligation as such. Rather, they are based on the mining companies' recognition of the special status of the Crees under the JBNQA and the need to secure Cree support for their projects.

14. While these agreements do take account of the special status of the Crees under the JBNQA treaty, they do not create "two classes" of citizens, nor do they grant the Crees undue preferences. On the contrary, they are "catch-up" agreements that are enabling the Crees, for the first time, to address the challenges they have long faced in training, jobs and business opportunities. In this way, these agreements are starting to remedy the historical exclusion of the Crees from the mining sector and to provide the Crees with the benefits of development long enjoyed by the non-Aboriginal communities.

15. These are private agreements between the Crees and the mining companies. They contain sensitive, confidential information. There is no compelling public interest to require the disclosure of these agreements. On the contrary, the public interest favours the negotiation of partnership or collaboration agreements between mining companies and Aboriginal communities. It is these partnerships that have made possible the orderly development of the mineral wealth of Northern Québec, for the benefit, not just of the Aboriginal communities, but of all Quebecers.

16. IBA negotiations cannot be conducted in public, and the resulting agreements are sensitive both for the Aboriginal party and for the mining companies. Publication would hinder the conclusion of such agreements, and so risks hampering mining development in Northern Québec.

17. The requirement in Bill 43 to publish agreements between the Crees and mining companies would hinder their negotiation and conclusion. In so doing, the publication

requirement risks defeating one of the main objectives of the Paix des Braves, which is to encourage the conclusion of such agreements.

18. Such a requirement, by obstructing the conclusion of agreements with the Crees, would have the unintended consequence of undermining Cree support for all forms of resource development in Eeyou Istchee, including mining. This could undo one of the main achievements of the Paix des Braves – the establishment of a new partnership between the Crees, Québec and industry for responsible resource development in Eeyou Istchee.

19. The publication requirement should be removed from Bill 43 with respect to agreements between mining companies and Aboriginal communities.

20. In July 2012, the Crees and Québec signed the *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec*. Key elements of the Governance Agreement were incorporated into the JBNQA by Complementary Agreement No. 24. The Governance Agreement was also approved by a law of Québec, Bill 42, *An Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government and introducing certain legislative amendments concerning the Cree Nation Government*.[2]

21. The new Governance Agreement, Complementary Agreement No. 24 and the Governance Act vest the Cree Nation Government with new jurisdictions, functions and powers under Québec laws on Category II lands with respect to municipal and regional management, management of natural resources and management of land. Bill 43 does not take account of these new jurisdictions and powers of the Cree Nation Government. It should be amended to do so, specifically with regard to the coordination of mining with other uses of the territory.

---

[2] S.Q. 2013, c. 19, assented to on June 14, 2013.

II. INTRODUCTION

22. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) ("**GCC(EI)**") is the political body that represents the approximately 18,000 Crees of Eeyou Istchee, the traditional homeland of the Crees in James Bay. The Cree Regional Authority ("**CRA**") was established pursuant to the *James Bay and Northern Quebec Agreement* and the *Act respecting the Cree Regional Authority*[3] as the administrative arm of the Cree Nation government.

23. Over close to 40 years, the Crees have signed many agreements with the Governments of Québec and Canada. These agreements create a unique legal environment in Eeyou Istchee. They include, among others:

(a) the *James Bay and Northern Quebec Agreement* ("**JBNQA**"), signed in 1975 with Canada and Québec (and since amended by 24 complementary agreements);

(b) the *Agreement Concerning a New Relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Quebec* signed in 2002, often called the "Paix des Braves";

(c) the *Agreement concerning a New Relationship between Canada and the Crees of Eeyou Istchee* signed in 2008; and

(d) the *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec*, signed on July 24, 2012. This Agreement was recently approved by Bill 42, *An Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government and introducing certain legislative amendments concerning the Cree Nation Government*.[4]

24. The JBNQA is a land claim agreement and treaty under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. The rights of the Crees provided for in the JBNQA are existing treaty rights recognized and protected under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.[5]

---

3 R.S.Q., c. A-6.1.
4 S.Q. 2013, c. 19, assented to on June 14, 2013.
5 *Québec (Attorney General) v. Moses*, 2010 SCC 17, [2010] 1 S.C.R. 557 ("***Moses***").

25. The JBNQA was approved, given effect to and declared valid by a law of Québec, the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*[6] and by a federal law, the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act*.[7]

26. Under section 2.2 of the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec* and section 3(2) of the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act*, the Crees enjoy the rights, privileges and benefits set out in the JBNQA as statutory rights.

27. Moreover, section 7 of the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec* and section 8 of the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act* provide that, where there is any consistency or conflict between these Acts and the provisions of any other law applying to the Territory (as defined therein), these Acts prevail to the extent of the inconsistency or conflict.

28. Bill 43, the proposed *Mining Act*, must respect the rights of the Crees of Eeyou Istchee under the JBNQA, the Paix des Braves, the Governance Agreement and the Governance Act.

III. CONTEXT

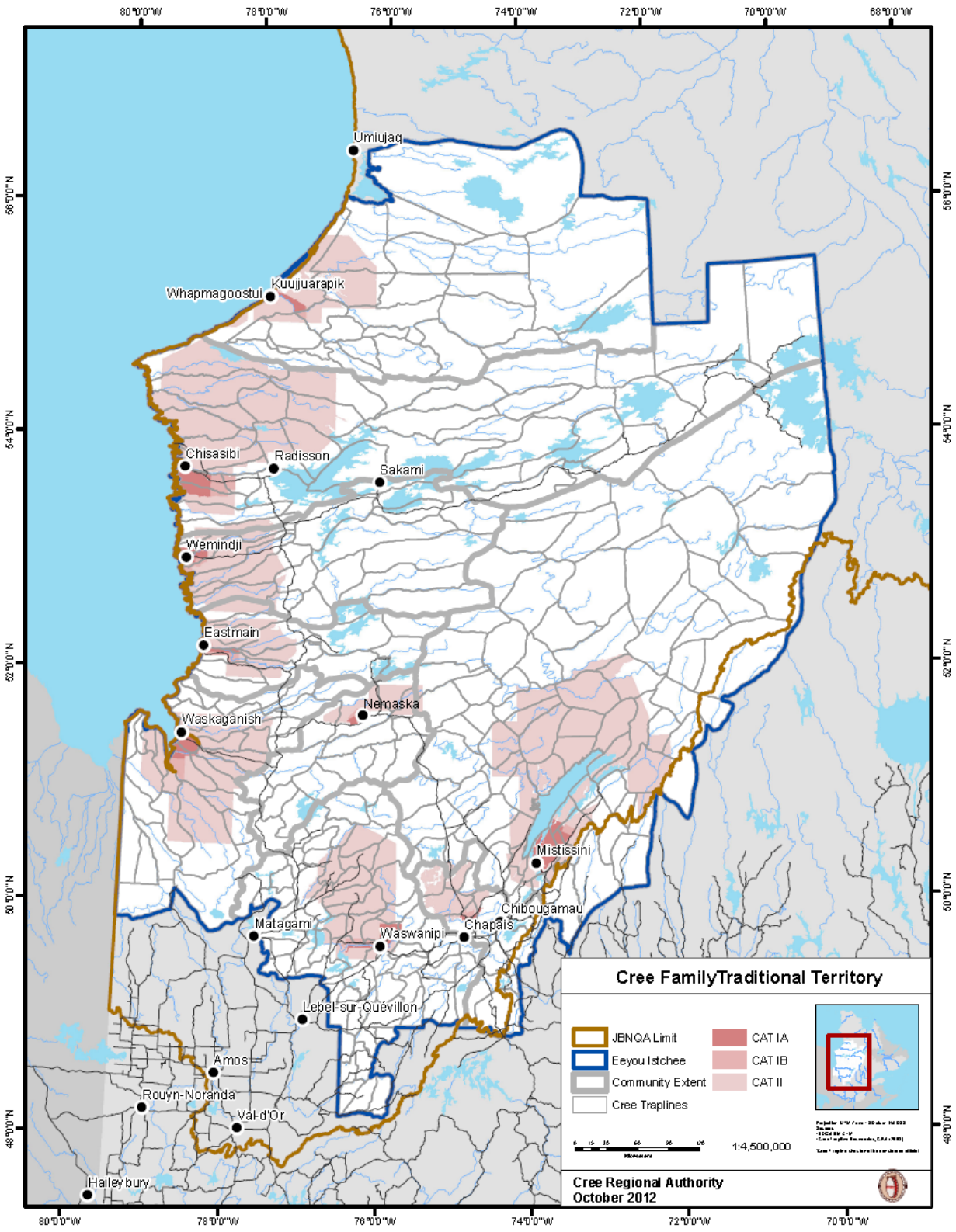
A. THE CREES AND EEYOU ISTCHEE

29. There are more than 18,000 Crees of Eeyou Istchee, and about 16,000 reside in the nine Cree communities. For thousands of years, the Crees have lived in their traditional homeland of Eeyou Istchee, or James Bay, northern Quebec.

30. All of Eeyou Istchee is intensively used and managed by the Crees in their traditional activities of hunting, fishing and trapping, which remain the foundation of their culture. The extent of Cree use and occupation of Eeyou Istchee is shown in the attached map of Cree traditional family territories.

---

6 S.Q. 1976, c. 46, now R.S.Q., c. C-67.
7 S.C. 1976-77, c. 32.


80°0'0"W
78°0'0"W
76°0'0"W
74°0'0"W
72°0'0"W
70°0'0"W
68°0'0"W
56°0'0"N
54°0'0"N
52°0'0"N
50°0'0"N
48°0'0"N
Umiujaq
Whapmagoostui
Kuujjuarapik
Chisasibi
Radisson
Sakami
Wemindji
Eastmain
Nemaska
Waskaganish
Mistissini
Chibougamau
Chapais
Matagami
Waswanipi
Lebel-sur-Quévillon
Amos
Rouyn-Noranda
Val-d'Or
Haileybury
Cree FamilyTraditional Territory
JBNQA Limit
Eeyou Istchee
Community Extent
Cree Traplines
CAT IA
CAT IB
CAT II
1:4,500,000
Cree Regional Authority
October 2012

31. Cree occupation of the Eeyou Istchee James Bay Territory is not restricted to traditional activities. While still very much engaged in their traditional culture, the Crees have become increasingly involved in other forms of economic activity in Eeyou Istchee.

32. Over the past 30 years and more, the Crees have been actively building partnerships with their neighbours, the Jamésiens, and with businesses across Québec. The Crees have entered into agreements with Hydro-Québec and with mining and forestry companies. In the space of two generations, the Crees have shown that they are very much "open for business". The Crees have established a track record as reliable partners in the sustainable development of northern Québec, for their own benefit and that of all Quebecers.

B. RESOURCE DEVELOPMENT

33. The past 50 years have seen a radical change in the role of the Cree of Eeyou Istchee with regard to resource development. Fifty years ago, development was initiated and carried out by outsiders, with virtually no consultation or involvement of the Cree.

34. Mining is not new in the Eeyou Istchee James Bay Territory. In the 1950's, mines opened in many locations in the southern part of the Territory. Exploration activity continued strongly during the 1970's.

35. Yet, for fifty years, the Crees were excluded from participation in mining in their homeland of Eeyou Istchee. The benefits of mining – jobs, contracting, housing and economic development – went largely to non-Aboriginal communities. By contrast, the Crees were shut out from the benefits of mining, while it was the Crees who bore its negative impacts – environmental degradation, dislocation of their communities and disruption of their traditional activities. The Cree community of Oujé-Bougoumou, for example, was forced to relocate seven times over the past 50 years by mining activity on its traditional territory.

C. JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT

36. In 1970, the Government of Québec announced the massive James Bay Hydroelectric Project. This enormous project would radically affect the Crees' homeland of Eeyou Istchee and their traditional way of life, based on hunting, fishing and trapping. Yet, at the time, the Crees were not consulted, nor was their consent sought. The Crees were forced to take legal proceedings to defend their rights, their environment and their way of life.

37. These proceedings led to negotiations between the Cree, the Inuit, Québec and Canada, which culminated in the signature on November 11, 1975 of the *James Bay and Northern Québec Agreement*.

38. The JBNQA is the first modern Aboriginal land claims treaty in Canada. In 1982, the JBNQA received constitutional protection as a treaty under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.

39. The JBNQA is a complex document, containing 30 chapters that address such varied subjects as the Cree land regime, local and regional government, health and education, justice and police, community and economic development, an innovative income security program to support Cree traditional activities and much more.

D. PAIX DES BRAVES

40. When it was signed, the JBNQA was envisaged as a partnership between the Crees and Québec in the governance and development of James Bay. Yet, for many years after its signature, this promise of partnership was not fulfilled.

41. During the 1980's and 1990's, many disputes arose concerning Québec's failure to honour its obligations under the JBNQA, its intention to proceed with the Great Whale River Hydroelectric Project and its management of the forestry sector in Eeyou Istchee. During the 1990's, the Crees were forced to take numerous legal proceedings to seek redress on these issues.

42. By the early 2000's, relations between the Crees and Québec were at an impasse. It was then that the Crees and Québec, led by former Grand Chief Ted Moses and former Premier Bernard Landry, decided to set aside the old disputes and to negotiate a new, Nation-to-Nation relationship. These negotiations led to the signature in February 2002 of the *Agreement concerning a New Relationship between Québec and the Crees*, often called the "Paix des Braves".

43. The Paix des Braves marked a turning point in relations between the Crees and Québec. From one of confrontation and conflict, the relationship matured into one of cooperation and partnership. The Paix des Braves established a lasting partnership between the Crees and Québec in the development of the resource wealth of Eeyou Istchee – energy, mines and forestry. This partnership has contributed to the prosperity, not just of the Crees, but of the Jamésiens and of all Quebecers.

44. In general terms, the Paix des Braves established a new Nation-to-Nation relation between the Crees and Québec, based on mutual respect, increased autonomy for the Crees and a new partnership between the Crees and Québec in resource development:

> **2.3** This Agreement marks an important stage in a new nation-to-nation relationship, one that is open, respectful of the other community and that promotes a greater responsibility on the part of the Cree Nation for its own development within the context of greater autonomy.
>
> **2.4** Québec will promote and facilitate the participation of the James Bay Crees in forestry, hydroelectricity and mining development in the Territory through partnerships, employment and contracts.
>
> **2.5** This Agreement has the following purposes:
>
> (a) The establishment of a new nation-to-nation relationship, based on the common will of the parties to continue the development of the James Bay Territory and to seek the flourishing of the Crees and the Cree Nation within a context of growing modernization;
>
> (b) The assumption of greater responsibility on the part of the Cree Nation in relation to its economic and community development and, in so doing, the achievement of increased autonomy with a greater capacity to respond, in partnership with Québec, to the needs of the Crees;
>
> (c) The setting up of means in order to allow the parties to work together in regard to the development of mining, forestry and hydroelectric

> resources in the Territory for the period of application of this Agreement;
>
> (d) The settlement, with discharges identified in this Agreement, for the period of application of this Agreement, of the provisions pertaining to the economic and community development of the Crees found in the provisions of the JBNQA identified in this Agreement (as amended as the case may be by Complementary Agreements thereto), including the nature, scope and implementation of Québec's commitments in this respect;
>
> (e) The definitive settlement or the withdrawal of the legal proceedings opposing the Crees, Québec and SDBJ in accordance with the provisions of the present Agreement and the establishment of a process to resolve the legal proceedings opposing the Crees, Hydro-Québec and the SEBJ;
>
> […] [Emphasis added]

45. One major element of the Paix des Braves is the assumption by the Crees of certain obligations of Québec under the JBNQA concerning Cree community and economic development. In return, Québec undertakes to provide the Crees with the funding needed for this purpose.

46. Contrary to certain perceptions, the funding provided by Québec to the Crees under the Paix des Braves is not a royalty. Rather, it is a contractual payment by Québec of the cost of the assumption by the Crees of certain treaty obligations of Québec under the JBNQA. These payments take account of Québec's ability to pay, as determined, in part, by the value of resource extraction in the Eeyou Istchee territory. They also take account of evolving Cree needs in community and economic development.

47. As noted, another main element of the Paix des Braves is the establishment of a new partnership between Québec and the Crees for responsible resource development in Eeyou Istchee. It provides for Cree consent to the Eastmain 1-A/Rupert Project of Hydro-Québec, subject to environmental review. It creates a new "Adapted Forestry Regime" in Eeyou Istchee.

48. Mining is addressed in Chapter 5 of the Paix des Braves. Section 5.2 commits Québec to encourage agreements between promoters and the Crees with respect to future mining activities in the Territory:

> **5.2** Québec will facilitate and encourage agreements between promoters and the Crees concerning remedial works, employment and contracts in respect to any future mining activities in the Territory, including exploration.
>
> [Emphasis added]

49. It follows that nothing in Bill 43 should hinder the conclusion of agreements between the Crees and mining companies in Eeyou Istchee. Any requirement of Bill 43 that does so would risk defeating one of the main objectives, and achievements, of the Paix des Braves, and should be removed.

IV. MINING IN EEYOU ISTCHEE

50. The Crees welcome the responsible, sustainable development of their traditional lands in the Eeyou Istchee James Bay Territory. The Crees want to be real partners in the development of the Territory's vast potential, not passive by-standers.

51. The challenge now is to reconcile mining development with Cree needs for protection of the environment and of their traditional activities and for a fair share of economic benefits – training, jobs and business opportunities – for the Cree communities. This challenge led the Crees to develop the *Cree Nation Mining Policy*.

A. CREE NATION MINING POLICY

52. The *Cree Nation Mining Policy* of 2010 makes it clear that the Crees are not against development. Under this Policy, the Crees support resource development within the Territory, provided that Cree rights are respected, appropriate measures are taken to protect the environment and Cree traditional activities, and benefits flow to Cree communities.

53. The Cree position is that no mining developments may occur in Eeyou Istchee unless they are socially acceptable to the Cree communities, as demonstrated by the conclusion of agreements with the Cree communities.

B. IMPACT AND BENEFIT AGREEMENTS

54. As contemplated in section 5.2 of the Paix des Braves and the *Cree Nation Mining Policy*, the Crees have started to negotiate Impact and Benefit Agreements (**IBA's**") with mining companies. As already noted, the Crees were historically excluded from participation in mining development. IBA's now provide the Crees with a tool to address their historical underrepresentation in the mining sector, and the related challenges of lack of training, employment, contracting opportunities.

55. These IBA's are not based on any statutory obligation. Rather, they are based on the mining companies' recognition of the special status of the Crees under the JBNQA and the need to secure Cree support for their projects. They are good examples of how, with the participation and partnership of the Crees, mining development can prosper in Eeyou Istchee, for the benefit, not just of the Crees, but of the Jamésiens and all Quebecers.

56. Cree IBA's do not do not create "two classes" of citizens, nor do they grant the Crees undue preferences. On the contrary, they are "catch-up" agreements that are enabling the Crees, for the first time, to address the challenges they have long faced in the areas of training, jobs and business opportunities. In this way, these agreements are starting to address the historical exclusion of the Crees from the mining sector and to provide the Crees with the benefits of development long enjoyed by the non-Aboriginal communities.

V. NEW GOVERNANCE REGIME IN THE EEYOU ISTCHEE JAMES BAY TERRITORY

57. The *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec* ("**Governance Agreement**") was signed by the Crees and Québec on July 24, 2012.

58. During the spring of 2013, the Crees and Québec negotiated and signed Complementary Agreement No. 24, required to replace Sections 11A and 11B of the JBNQA in light of the Governance Agreement. Complementary Agreement No. 24 was approved by the Government of Québec on May 8 and came into force on June 12, 2013. It incorporates into the JBNQA, among others, the following elements of the Governance Agreement:

(a) objects, jurisdictions, functions and powers of the Cree Nation Government;

(b) processes relating to land and resource planning and use;

(c) land and resource management powers.

59. The Governance Agreement was approved by a way of Québec, Bill 42, *An Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government and introducing certain legislative amendments concerning the Cree Nation Government* [8], enacted on June 13, 2013 and coming into force on January 1, 2014 ("**Governance Act**").

60. Together, the Governance Agreement, Complementary Agreement No. 24 and the Governance Act signal a new era in governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory. They establish a new partnership between the Crees, Québec and the Jamésiens for the governance of the Eeyou Istchee James Bay Territory.

A. EEYOU ISTCHEE JAMES BAY REGIONAL GOVERNMENT

61. The Governance Act will establish as of 1 January 2014 the Eeyou Istchee James Bay Regional Government, which will replace the Municipalité de Baie-James. The Regional Government represents a first in Canada: it will be the first formal partnership in governance between an Aboriginal people and non-Aboriginal population.

62. The Regional Government will be a municipal body governed by the *Cities and Towns Act*,[9] subject to certain special provisions. It will have jurisdiction over Category III lands, that is, the territory of the Municipalité de Baie-James on 31 December 2013, excluding Category II lands.

63. The Regional Government will exercise essentially the same powers as those now exercised by the Municipalité de Baie-James. In addition, the Regional Government may affirm its jurisdiction regarding fields of jurisdiction belonging to a regional county municipality, such as land use and development planning. The Regional Government will also exercise the functions of a regional land and natural resource commission.

---

8 S.Q. 2013, c. 19, assented to on June 14, 2013.

9 R.S.Q., c. C-19.

B. CREE NATION GOVERNMENT

64. The Governance Act amends the *Act respecting the Cree Regional Authority* so that the Cree Regional Authority will be known, as of January 1, 2014, as the Cree Nation Government. The Governance Act also provides that the Cree Nation Government will exercise certain functions and powers under Québec laws on Category II lands.

65. For example, the Cree Nation Government may exercise on Category II lands the powers attributed by Québec law to a local municipality or a regional county municipality. If the Cree Nation Government affirms its jurisdiction with respect to the land use planning and development plan and vision statement, they must be consistent with the policies, principles and objectives to be determined by the Cree Nation Government in consultation with the Cree communities and with the concurrence of the Gouvernement du Québec. The land use plan must be approved by the Minister of Municipal Affairs, Regions and Land Occupancy.

66. The Cree Nation Government will act as a regional conference of elected officers for the Crees and with respect to Category I and Category II lands. In this capacity, the Cree Nation Government will establish the Eeyou Planning Commission, which will prepare a regional land and resource use plan for Category II lands. This plan will be submitted to the Minister of Natural Resources for approval. The Cree Nation Government will also be invited by the Ministry of Natural Resources to take part in the development of the public land use plan for Category II lands.

VI. BILL 43, *MINING ACT*

A. INTRODUCTION

67. Mining is one of the main drivers of economic development for the Crees of Eeyou Istchee. It plays a key role in providing training, jobs and business opportunities for the Crees. It is essential that mining remain healthy for the long-term prosperity of the Crees and the entire population of Northern Québec. Bill 43 must contribute to the vitality of the mining industry in a context of sustainable development and social acceptability in Québec and in Eeyou Istchee.

68. Bill 43 contains a number of innovative, positive elements. The Crees support these elements, such as the emphasis on better environmental protection and the increased role of local governments in coordinating mining with other uses of the territory. Other elements require, in the Cree view, clarification or adjustment. All section references hereafter are to Bill 43.

B. DUTY TO CONSULT

69. Section 3 states in general terms the obligation of the Government of Québec to consult Aboriginal communities:

> **3.** This Act must be construed in a manner consistent with the obligation to consult Native communities. The Minister must consult Native communities separately, having regard to all the circumstances.

70. This is a general statement of the constitutional duty of the Government to consult Aboriginal peoples when their rights and interests may be adversely affected. While useful as recognition of the duty to consult, this provision provides no guidance as to the object, scope, timing and other modalities of the consultation. Further, it does not reflect the special status, rights and responsibilities of the Crees of Eeyou Istchee under the JBNQA and related agreements, including the Paix des Braves and the Governance Agreement.

> **Recommendation 1: Section 3 should provide that the Minister, in the exercise of her powers, functions and responsibilities under the Act, shall consult Aboriginal peoples in a manner consistent with:**
>
> **(a) the existing Aboriginal and treaty rights of Aboriginal peoples;**
>
> **(b) the rights, powers and functions of Aboriginal peoples under other Agreements concluded with the Government of Québec and laws giving effect to same;**
>
> **(c) the modalities of consultation to be determined through consultations with the Aboriginal peoples and set forth in a regulation.**

C. PURPOSE OF ACT

71. Section 16 states, in part, with respect to the purposes of the Act:

> **16.** The purpose of this Act is to promote mineral prospecting, exploration and development in keeping with the principle of sustainable development, while ensuring that Quebecers get a fair share of the wealth generated by mineral resources and taking into account other possible uses of the territory.
>
> Another purpose of this Act is to ensure that non-renewable resources are used for the benefit of future generations. […]
>
> [Emphasis added.]

72. As a statement of general principles, this provision is positive. However, it does not reflect the special status and interests of the Aboriginal peoples in whose traditional territories the vast majority of mining activities take place.

> **Recommendation 2: Section 16 should declare that the purpose of the Act includes:**
>
> **(a) ensuring that Quebecers, including the Aboriginal peoples, get a fair share of the wealth generated by mineral resources;**
>
> **(b) taking into account other possible uses of the territory, including the traditional and other uses of the Aboriginal peoples;**
>
> **(c) ensuring that non-renewable resources are used for the benefit of future generations, including those of the Aboriginal peoples.**

D. EXPLORATION PHASE

1. General

73. Mining exploration activities, entailing blasting, drilling, work camps and fuel dumps, can have major adverse effects on the environment and the traditional activities of the Crees.

> **Recommendation 3: Bill 43 should ensure that all mining activities, including exploration, in the Eeyou Istchee James Bay Territory are the object of prior consultation and**

accommodation with the Cree Nation Government as well as the concerned Cree First Nations and Cree tallymen. Such consultation and accommodation should address, among other things, preventive measures to avoid or minimize negative impacts on Cree rights and traditional activities.

2. Notification – Claims and Exploration Work

74. Section 74 provides that a claim holder must, within 60 days after registering the claim and in the manner prescribed by regulation, notify the owner of private lands, the lessee of public lands, the holder of the exclusive lease to mine surface mineral substances and the local municipality of the claim obtained. If the claim is in the territory of a local municipality, the claim holder must also inform the municipality of the exploration work to be conducted at least 90 days before the work is to begin.

75. Section 74 does not provide for notification of claims and exploration works to the Cree Nation Government, Cree First Nations or Cree tallymen, despite their specific rights under the JBNQA, the Paix des Braves and the Governance Agreement.

76. The Governance Agreement provides, at section 48, that Québec shall notify the Cree Nation Government, the Cree Mineral Exploration Board and the relevant Cree Communities of the grant of new mining claims on Category II lands.

77. Bill 43 should reflect the special Cree status and rights under the JBNQA, the Paix des Braves and the Governance Agreement. The Crees should be accorded at least the same rights as owners of private lands or lessees of public lands.

Recommendation 4: Section 74, and the implementing regulations under section 260(9), should provide that a claim holder in the Eeyou Istchee James Bay Territory must provide to the Cree Nation Government, and to the Cree First Nations and Cree tallymen concerned, the same notification of claims and prior information on exploration works as provided to land owners and lessees and to local municipalities.

Recommendation 5: Further, Section 74 should provide that a claim holder in the Eeyou Istchee James Bay Territory must consult with the Cree Nation Government and the relevant

Cree First Nations and Cree tallymen and accommodate their concerns before carrying out any exploration work.

3. Rehabilitation and Restoration Plan

78. Section 179 provides that a holder of a mining right who conducts exploration work determined by regulation must submit a rehabilitation and restoration plan to the Minister for approval and carry out the work provided for in the plan.

Recommendation 6: In view of the adverse effects of mining exploration on the environment and Cree traditional activities, the regulation provided for in section 260(38) should require that any claim holder proposing to carry out advanced exploration works in the Eeyou Istchee James Bay Territory, whether on Category II or III lands, must prepare, in consultation with the Cree Nation Government and the relevant Cree First Nations and Cree tallymen, a rehabilitation and restoration plan prior to submission to the Minister for approval. The claim holder must also carry out the work provided for in the plan.

4. Environmental Review

79. Section 102 of Bill 43 provides that a mining lease may not be granted until the certificate of authorization mentioned in sections 31.5, 164 or 201 of the *Environment Quality Act* has been issued. This is a welcome extension of the environmental review process from major mining developments to <u>all</u> mining developments.

80. However, an environmental assessment and review should also be required for advanced exploration works that may have significant adverse effects on the environment or on Cree hunting, fishing and trapping rights under Section 24 of the JBNQA.

Recommendation 7: For purposes of clarity, Bill 43 should explicitly provide that advanced mining exploration works that may have significant adverse effects on the environment or on Cree hunting, fishing and trapping rights under Section 24 of the JBNQA may not be carried out in the Eeyou Istchee James Bay Territory until the certificate of authorization mentioned in section 164 of the *Environment Quality Act* has been issued after review in accordance with the process provided for in Section 22 of the JBNQA and in Chapter II of the *Environment Quality Act*.

5. Planning and Reporting – Exploration Works.

81. Section 81 requires the claim holder to file with the registrar a plan of exploration work to be performed in the coming year at the same time as the notice of claim, and on each anniversary of the registration of the claim. The claim holder must also submit to the Minister an annual report on the exploration work performed in the previous year.

82. Section 82 requires the claim holder to report, not later than the 60th day before the claim expiry date, on all exploration work performed, including work for which an allowance may be claimed under the Mining Tax Act.

83. The Governance Agreement and the Governance Act vest the Cree Nation Government with extensive functions and powers with respect to municipal management, land and resource use planning and management of land and natural resources on Category II lands.

> **Recommendation 8: In view of the functions and powers of the Cree Nation Government on Category II lands, sections 81 and 82 should provide that all the plans, annual updates, annual reports and final reports on exploration work mentioned therein should also be submitted to the Cree Nation Government.**

6. Reserve or Withdrawal

84. Under section 304 of the current *Mining Act*, the Minister may, by order, reserve to the State or withdraw from mining activities any land containing mineral substances that are part of the domain of the State and necessary for any purpose that he considers to be in the public interest, including, among others, the development and utilization of waterpower and power transmission lines or the creation of parks or ecological reserves. Sections 250 and following of Bill 43 contain similar provisions.

85. Bill 14 would have amended the *Mining Act* to empower the Minister to reserve to the State or withdraw from mining activities any land containing mineral substances that are part of the domain of the State to avoid conflicts with other uses of the territory, taking into account, among other things, regional land use planning. Bill 14 would also have withdrawn areas within an urbanization perimeter and any area dedicated to recreation

under an MRC's land use planning and development plan. Bill 43 does not contain similar provisions.

86. The Governance Agreement provides at section 51 that the Minister may, subject to the adoption of Bill 14, reserve to the State or withdraw from mining activities any mineral substance on Category II lands, taking into account, in particular, the Regional Land and Resource Use Plan of the Cree Nation Government in order to avoid conflicts with other uses of the territory. It also provides that uses related to the culture of the Crees, wildlife conservation, environmental protection or recreation, as well as any site of particular interest for the Crees, are likely to be in conflict with mining activities.

87. Since Bill 43 has replaced Bill 14, it should reflect the principles and undertakings of the Governance Agreement.

> **Recommendation 9: Section 250 should provide, in particular, that the Minister may reserve or withdraw from mining activities any mineral substances on Category II lands to avoid conflict with other uses of these lands, taking into account the Regional Land and Resource Use Plan and land use and development plan of the Cree Nation Government and uses related to the culture of the Crees, wildlife conservation, environmental protection or recreation, as well as any site of particular interest for the Crees, Cree harvesting rights and Cree land use and occupation, whether on Category II or III lands.**

7. Delimitation – Incompatibility, Conditional Compatibility

88. Under sections 278 and following, a regional county municipality (MRC) will be empowered to delimit parts of its territory in its land use and development plan as incompatible or conditionally compatible with mining activities. In the case of an "incompatible" delimitation, the mineral substance in the territory concerned is withdrawn from mining activity (section 251). In the case of a "conditionally compatible" delimitation, mining activities may be carried on, subject to conditions imposed by the Minister or by regulation. The Minister may, however, dispense a claim holder from complying with these regulatory conditions (section 252).

89. Sections 279 to 281 also provide, however, that this delimitation may be revised, or overruled, if the Minister of Natural Resources is of the opinion that it is inconsistent with government policy directions or that it is necessary to allow mining activities in a specified part of the territory.

90. These provisions must take account of the special regime established by the Governance Agreement and the Governance Act respecting the powers of the Cree Nation Government on Category II lands concerning land use and development planning, land and resource use planning and management and the public land use plan.

91. The Cree Nation Government stands in a unique position with regard to the withdrawal of Category II lands from mining activities. On the one hand, under the Governance Act and Bill 43, the Cree Nation Government will have the powers of an MRC to delimit Category II lands as incompatible or conditionally compatible with mining activities.

92. On the other hand, the Governance Agreement, Governance Act and Complementary Agreement Nol. 24 provide that, in the exercise of its jurisdictions, functions and powers, the Cree Nation Government shall take into account the policies, principles and objectives that it will itself determine in consultation with the Cree communities and with the concurrence of Québec. Thus the initiative in determining policies, principles and objectives lies, in the first instance, with the Cree Nation Government, although subject to the concurrence of Québec.

93. This distinguishes the Cree Nation Government from municipalities and MRC's elsewhere in Québec, where it is the Government of Québec that determines policy directions and municipalities must comply with them. Bill 43 should reflect this distinction.

> **Recommendation 10: The powers of the Minister under sections 279 to 281 to revise a delimitation by the Cree Nation Government of Category II lands as incompatible or conditionally compatible with mining activities must be exercised in accordance with the special provisions of the Governance Agreement, Governance Act and Complementary Agreement No. 24, as well as with the powers of the Cree Nation Government thereunder relating to the Regional Land**

and Resource Use Plan and land use and development plan of the Cree Nation Government and the determination of policies, principles and objectives.

Recommendation 11: Before revising any such delimitation by the Cree Nation Government, the Minister should consult with the Cree Nation Government and explain the reasons for such revision, in keeping with the processes provided for in the Governance Agreement and Governance Act.

E. OPERATIONS PHASE

8. Rehabilitation and Restoration Plan

94. Under section 102, a mining lease may not be granted until a rehabilitation and restoration plan has been approved in accordance with the *Mining Act*.

Recommendation 12: Bill 43 should provide that any person seeking a mining lease in the Eeyou Istchee James Bay Territory, whether on Category II or III lands, must prepare, in consultation with the Cree Nation Government and the relevant Cree First Nations and Cree tallymen, a rehabilitation and restoration plan prior to its submission to the Minister for approval.

9. Environmental Review

95. Section 102 provides that a mining lease may not be granted until the certificate of authorization mentioned in sections 31.5, 164 or 201 of the *Environment Quality Act* has been issued. This is a welcome extension of the environmental review process from major mining developments to all mining developments. The Crees support this requirement.

10. Conflict Avoidance

96. Under section 102, the Minister may attach conditions to the mining lease to avoid conflicts with other uses of the territory.

Recommendation 13: In accordance with the JBNQA and the Governance Agreement, section 102 should require the Minister to take into account the Regional Land and Resource Use Plan and land use and development plan of the Cree

Nation Government and uses related to the culture of the Crees, wildlife conservation, environmental protection or recreation, as well as any site of particular interest for the Crees, Cree harvesting rights and Cree land use and occupation, whether on Category II or III lands.

11. Economic Spinoff Agreements

97. Section 103 provides that, when granting a lease, the Minister may require that an agreement be entered into with the lessee for the purpose of maximizing the economic spinoffs within Québec of mining the mineral resources authorized under the lease.

98. Under section 104, the lessee must establish an economic spinoff monitoring and maximization committee. The committee is to monitor the work performed under the mining lease and endeavour to maximize jobs, contracts and other economic spinoffs for local communities. The committee may bring to the Minister's attention, and submit recommendations to the Minister concerning, any matter relating to mining operations that calls for government action.

99. Under section 260(25), the Government may, by regulation, determine the particulars relating to the economic spinoff monitoring and maximization committee, in particular with respect to the information and documents a lessee must provide to the committee so that it can carry out its mandate, the nature of the committee costs to be reimbursed by the lessee, the number of meetings the committee must hold each year and the production of an annual report.

100. These provisions would extend, as a legal obligation, the conclusion of "community impact agreements", similar to the IBA's negotiated by Aboriginal peoples, including the Crees. They would provide a regulatory framework for the work of the economic spinoff monitoring and maximization committee.

101. As noted in paragraph 55, the Crees do not negotiate agreements with mining companies on the basis of any statutory obligation. Rather, the mining companies recognize the special status of the Crees under the JBNQA and the need to secure Cree support for their projects. Moreover, both the mining companies and the Crees see their common interest in structuring their partnership for specific mining projects. This approach has worked

well, both for the parties themselves and for the region. It offers the parties the flexibility and the privacy necessary to negotiate such sensitive agreements.

> **Recommendation 14: In the context of the Cree Nation and the Eeyou Istchee James Bay Territory, there is no need to mandate, by law, the conclusion of agreements between the Crees and mining companies. Such an approach would, in fact, have counterproductive effects, as it would make the process of negotiating such agreements subject to an additional burden of regulatory oversight and intervention. The Cree Nation relies on the JBNQA Treaty and the Paix des Braves as the basis for entering into agreements with mining companies.**

12. Publication of Agreements

102. Section 163 provides for the publication of any agreement entered into between a holder of a mining lease or a mining concession and a "community". This would require the publication of Cree mining IBA's, including their financial provisions. Such a requirement would severely compromise the ability of the Cree Nation, Cree communities and mining proponents to negotiate such agreements.

103. The Crees take the position, in accordance with established industry practice in Québec and Canada, that mining IBA's concluded with Aboriginal communities are private agreements. Public disclosure would lead to "bid inflation" and greater divergence in negotiating positions between mining companies and Aboriginal communities, making it much more difficult to conclude agreements. It is for this reason that IBA's normally contain confidentiality provisions, and their contents, particularly their financial provisions, are not for public disclosure.

104. There is no compelling public interest to require the disclosure of these agreements. On the contrary, the public interest favours the negotiation of partnership or collaboration agreements between mining companies and Aboriginal communities. It is these partnerships that have made possible the orderly development of the mineral wealth of Northern Québec, for the benefit, not just of the Aboriginal communities, but of all Quebecers. But IBA negotiations cannot be conducted in public, and the resulting agreements are sensitive both for the Aboriginal party and for the mining companies.

Publication would hinder the conclusion of such agreements, and so risks hampering mining development in Northern Québec.

105. The argument is sometimes made that agreements with Aboriginal communities should be made public in order to avoid creating "two classes" of citizens, Aboriginal and non-Aboriginal. But this argument ignores the historical reality that the Aboriginal peoples were the first occupants of the territory where mining development takes place. This occupation gives rise to the special Aboriginal rights of Aboriginal peoples, which places them in a unique position.

106. The argument also ignores the fact that the impacts of mining development fall disproportionately on Aboriginal peoples because they continue to use their entire traditional territories for hunting, fishing and trapping. Again, this argument fails to take account of the historical exclusion of Aboriginal peoples from the benefits of mining development.

107. Cree IBA's do not create "two classes" of citizens, nor do they grant the Crees undue preferences. On the contrary, they are "catch-up" agreements that are providing the Crees, for the first time, with the benefits of development long enjoyed by the non-Aboriginal population – training, jobs and business opportunities. Only now are these agreements permitting the Crees to address the challenges they have long faced in these areas. In so doing, these agreements are beginning to address the historical exclusion of the Crees from the mining sector.

108. The Crees, as already noted, are working hard to build partnerships with their Jamésien neighbours and with industry to encourage the sustainable development of the North. At the same time, it must be acknowledged that the Crees have special rights and interests in the territory subject to mining development. These rights and interests are recognized in the JBNQA treaty. It is this special status that explains the need for agreements with the Crees.

109. Any requirement in Bill 43 to publish agreements between the Crees and mining companies would hinder their negotiation and conclusion. In so doing, such a

requirement would have the unintended consequence of undermining Cree support for all forms of resource development in Eeyou Istchee, including mining. This would put at risk one of the main achievements of the Paix des Braves – the establishment of a new partnership between the Crees, Québec and industry for responsible resource development in Eeyou Istchee.

110. The publication requirement of Bill 43 goes against one of the main objectives of the Paix des Braves: to encourage the conclusion of agreements between the Crees and mining companies. This requirement would make impossible the conclusion of the very agreements that Québec undertook in section 5.2 of the Paix des Braves to promote.

Recommendation 15: The publication requirement for agreements with Aboriginal communities should be removed from Bill 43.

111. Bill 43 would exempt community agreements from publication for reasons of administration of justice and public security under Québec's access to information legislation. However, this exception does not go far enough.

Recommendation 16: Bill 43 should also exempt from publication agreements between mining companies and Aboriginal communities, on grounds similar to those already recognized in Québec's access to information legislation:

(a) these agreements contain confidential industrial, financial, commercial, scientific and technical information of third parties which they ordinarily treat as confidential;

(b) the disclosure of these agreements would likely hamper current or future contractual negotiations, result in losses for the parties or reduce their competitive position.

F. REHABILITATION AND RESTORATION PHASE

13. Contribution for Abandoned Sites

112. Abandoned mines and exploration sites are a major concern for the Crees of Eeyou Istchee. Contamination from abandoned sites adversely affects several Cree communities, the environment, the wildlife and the traditional activities of the Crees on the land.

Recommendation 17: The Crees support the introduction, under section 260(48), of a contribution payable by mining lessees toward the restoration of abandoned mining sites.

14. Rehabilitation and Restoration Plan

113. As already noted in paragraphs 78 and 94, the Crees welcome the requirement for the preparation and approval of a rehabilitation and restoration plan before the grant of a mining lease or the start of exploration work designated by regulation. Reference is made to **Recommendations 6 and 12**.

15. Financial Guarantee

114. Sections 182 and following require a person identified in section 179 to provide a financial guarantee covering the anticipated cost of the work provided for in the rehabilitation and restoration plan. This guarantee would now cover the entire cost of rehabilitation and restoration, not 70%, as previously provided. The guarantee would be paid in three installments.

Recommendation 18: The Crees support this requirement. The Cree Nation Government should be consulted on the amount and payment conditions of this guarantee.

16. Guarantee – Exploration

115. Section 183 would require that a holder of a mining right who conducts exploration work determined by regulation provide the Minister with the financial guarantee before undertaking exploration work.

Recommendation 19: The Crees support this requirement, which should apply to all exploration works carried out in Eeyou Istchee, whether on Category II or III lands. The Cree Nation Government should be consulted on the amount and payment conditions of this guarantee.

17. Release

116. Section 192 provides that the Minister may only release a person from his obligations respecting rehabilitation and restoration if:

(a) the rehabilitation and restoration work has been completed in accordance with the plan approved by the Minister; and

(b) the condition of the land affected by the mining activities no longer poses a risk for the environment or for human health and safety and, in particular, poses no risk of acid mine drainage.

Recommendation 20: The Crees support this requirement, which should apply to all exploration works carried out in Eeyou Istchee, whether on Category II or III lands. The Cree Nation Government should be consulted as to whether or not:

(a) the rehabilitation and restoration work has been completed satisfactorily, and

(b) the condition of the land affected by the mining activities no longer poses a risk for the environment or for human health and safety.

18. Historical Contamination

117. Section 193 would empower the Minister, subject to the consent of the current mining lessee or land owner, to order a person who, before March 9, 1995, carried out mining exploration or operations to submit a rehabilitation and restoration plan and carry out the work provided for in the plan. Failing compliance with the order, the Minister could have the work carried out at the expense of the person concerned. This measure would help to address the problem of historical contamination resulting from abandoned mines and exploration sites.

Recommendation 21: The Crees support this provision, provided that, in the case of public lands in the Eeyou Istchee James Bay Territory, this measure should not be made subject to the consent of the current mining lessee or land owner.

G. POWERS OF THE MINISTER

1. Delegation

118. Section 254 provides that the Minister may, by order, generally or specially delegate the exercise of the powers conferred on the Minister under the Act to any person.

Recommendation 22: In view of the special role and responsibility of the Cree Nation Government under the Governance Agreement and Governance Act regarding land and resource use planning and management on Category II lands in the Eeyou Istchee James Bay Territory, the Crees recommend that a process be established with the Ministry of Natural Resources to consider which of the Minister's powers under the Act could be attributed to the Cree Nation Government on Category II lands.

VII. CONCLUSION

119. The Crees of Eeyou Istchee have special rights and interests in the Eeyou Istchee James Bay Territory by virtue of the *James Bay and Northern Québec Agreement*, the Paix des Braves, the Governance Agreement and related legislation. Bill 43 must respect the treaty and other rights of the Crees.

120. Mining is of vital importance to the prosperity of the Crees, the Jamésiens and all Quebecers. Bill 43 proposes important changes to the legislation governing mining in Québec. These changes may have long-term consequences.

121. Some of the changes proposed by Bill 43 are positive. Examples are the measures regarding improved environmental protection and the increased role of local governments in coordinating mining with other uses of the territory. These changes will help to prevent or remedy adverse effects of mining activity and to reduce potential conflicts in land use. The Crees support these measures, and wish to cooperate with the Government and with industry in their implementation.

122. Other changes proposed by Bill 43, in particular, the proposed requirement for the publication of agreements between Aboriginal communities and mining companies, could have negative unintended consequences. This requirement would make it much more difficult to negotiate and conclude such agreements.

123. The Paix des Braves established a new partnership between Québec and the Crees for responsible resource development in Eeyou Istchee, a very significant achievement that put an end to decades of conflict and confrontation.

124. There is no compelling public interest to require the disclosure of these agreements. On the contrary, the public interest favours the negotiation of partnership or collaboration agreements between mining companies and Aboriginal communities. It is these partnerships that have made possible the orderly development of the mineral wealth of Northern Québec, for the benefit, not just of the Aboriginal communities, but of all Quebecers.

125. Any requirement in Bill 43 to publish agreements between the Crees and mining companies would hinder their negotiation and conclusion. This would put at risk one of the main achievements of the Paix des Braves – the establishment of a new partnership between the Crees, Québec and industry for responsible resource development in Eeyou Istchee.

126. The publication requirement of Bill 43 goes against one of the main objectives of the Paix des Braves: to encourage the conclusion of agreements between the Crees and mining companies. This requirement would make impossible the conclusion of the very agreements that Québec undertook in section 5.2 of the Paix des Braves to promote. The publication requirement for agreements with Aboriginal communities should be removed from Bill 43.

127. The new Governance Agreement, Complementary Agreement No. 24 and the Governance Act vest the Cree Nation Government with new jurisdictions, functions and powers under Québec laws on Category II lands with respect to municipal and regional management, management of natural resources and management of land. Bill 43 does not take account of these new jurisdictions and powers of the Cree Nation Government. It should be amended to do so, specifically with regard to the coordination of mining with other uses of the territory.

128. The Crees welcome the opportunity to exchange with the Government of Québec and with all interested stakeholders on measures to ensure the vitality and sustainability of the mining sector in the Eeyou Istchee James Bay Territory.

* * * * *